This is a digital copy of a book that was preserved for generations on library shelves before it was carefully scanned by Google as part of a project to make the world's books discoverable online.

It has survived long enough for the copyright to expire and the book to enter the public domain. A public domain book is one that was never subject to copyright or whose legal copyright term has expired. Whether a book is in the public domain may vary country to country. Public domain books are our gateways to the past, representing a wealth of history, culture and knowledge that's often difficult to discover.

Marks, notations and other marginalia present in the original volume will appear in this file - a reminder of this book's long journey from the publisher to a library and finally to you.

Usage guidelines

Google is proud to partner with libraries to digitize public domain materials and make them widely accessible. Public domain books belong to the public and we are merely their custodians. Nevertheless, this work is expensive, so in order to keep providing this resource, we have taken steps to prevent abuse by commercial parties, including placing technical restrictions on automated querying.

We also ask that you:

+ *Make non-commercial use of the files* We designed Google Book Search for use by individuals, and we request that you use these files for personal, non-commercial purposes.

+ *Refrain from automated querying* Do not send automated queries of any sort to Google's system: If you are conducting research on machine translation, optical character recognition or other areas where access to a large amount of text is helpful, please contact us. We encourage the use of public domain materials for these purposes and may be able to help.

+ *Maintain attribution* The Google "watermark" you see on each file is essential for informing people about this project and helping them find additional materials through Google Book Search. Please do not remove it.

+ *Keep it legal* Whatever your use, remember that you are responsible for ensuring that what you are doing is legal. Do not assume that just because we believe a book is in the public domain for users in the United States, that the work is also in the public domain for users in other countries. Whether a book is still in copyright varies from country to country, and we can't offer guidance on whether any specific use of any specific book is allowed. Please do not assume that a book's appearance in Google Book Search means it can be used in any manner anywhere in the world. Copyright infringement liability can be quite severe.

About Google Book Search

Google's mission is to organize the world's information and to make it universally accessible and useful. Google Book Search helps readers discover the world's books while helping authors and publishers reach new audiences. You can search through the full text of this book on the web at `http://books.google.com/`

Dette er en digital utgave av en bok som i generasjoner har vært oppbevart i bibliotekshyller før den omhyggelig ble skannet av Google som del av et prosjekt for å gjøre verdens bøker tilgjengelige på nettet.

Den har levd så lenge at opphavretten er utløpt, og boken kan legges ut på offentlig domene. En offentlig domene-bok er en bok som aldri har vært underlagt opphavsrett eller hvis juridiske opphavrettigheter har utløpt. Det kan variere fra land til land om en bok finnes på det offentlige domenet. Offentlig domene-bøker er vår port til fortiden, med et vell av historie, kultur og kunnskap som ofte er vanskelig å finne fram til.

Merker, notater og andre anmerkninger i margen som finnes i det originale eksemplaret, vises også i denne filen - en påminnelse om bokens lange ferd fra utgiver til bibiliotek, og til den ender hos deg.

Retningslinjer for bruk

Google er stolt over å kunne digitalisere offentlig domene-materiale sammen med biblioteker, og gjøre det bredt tilgjengelig. Offentlig domene-bøker tilhører offentligheten, og vi er simpelthen deres "oppsynsmenn". Dette arbeidet er imidlertid kostbart, så for å kunne opprettholde denne tjenesten, har vi tatt noen forholdsregler for å hindre misbruk av kommersielle aktører, inkludert innføring av tekniske restriksjoner på automatiske søk.

Vi ber deg også om følgende:

- Bruk bare filene til ikke-kommersielle formål
  Google Book Search er designet for bruk av enkeltpersoner, og vi ber deg om å bruke disse filene til personlige, ikke-kommersielle formål.

- Ikke bruk automatiske søk
  Ikke send automatiske søk av noe slag til Googles system. Ta kontakt med oss hvis du driver forskning innen maskinoversettelse, optisk tegngjenkjenning eller andre områder der tilgang til store mengder tekst kan være nyttig. Vi er positive til bruk av offentlig domene-materiale til slike formål, og kan være til hjelp.

- Behold henvisning
  Google-"vannmerket" som du finner i hver fil, er viktig for å informere brukere om dette prosjektet og hjelpe dem med å finne også annet materiale via Google Book Search. Vennligst ikke fjern.

- Hold deg innenfor loven
  Uansett hvordan du bruker materialet, husk at du er ansvarlig for at du opptrer innenfor loven. Du kan ikke trekke den slutningen at vår vurdering av en bok som tilhørende det offentlige domene for brukere i USA, impliserer at boken også er offentlig tilgjengelig for brukere i andre land. Det varierer fra land til land om boken fremdeles er underlagt opphavrett, og vi kan ikke gi veiledning knyttet til om en bestemt anvendelse av en bestemt bok, er tillatt. Trekk derfor ikke den slutningen at en bok som dukker opp på Google Book Search kan brukes på hvilken som helst måte, hvor som helst i verden. Erstatningsansvaret ved brudd på opphavsrettigheter kan bli ganske stort.

Om Google Book Search

Googles mål er å organisere informasjonen i verden og gjøre den universelt tilgjengelig og utnyttbar. Google Book Search hjelper leserne med å oppdage verdens bøker samtidig som vi hjelper forfattere og utgivere med å nå frem til nytt publikum. Du kan søke gjennom hele teksten i denne boken på `http://books.google.com/`

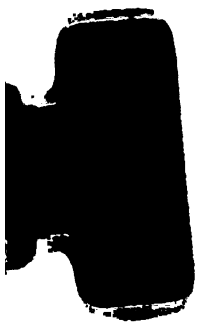
3 2044 103 247 862

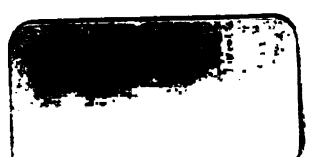
UNDERDANIG BETAENKNING

86
103

HARVARD
LAW
LIBRARY
1898

86
103





Underdanig Betænkning

afgiven af

den til Udarbeidelse af Forslag til forandrede Bestemmelser

om

Norges og Sveriges Forening

ved kgl. Resol. af 13de November 1895 nedsatte Komite

tilligemed

de af Komiteens enkelte Medlemmer udarbeidede Forslag.

Kristiania.
Steenske Bogtrykkeri.
1898.

Indholdsfortegnelse.

Skrivelse til Kongen ..... Side 1
Protokol af 29de Januar 1898 ..... — 5
Betænkning og Forslag afgivne af Getz, Schweigaard, Thorne og Hansen.
Betænkning ..... — 9
I. Almindelige Bemærkninger Side 9. II. Udenrigsstyret Side 14. III. Konsulatvæsenet Side 24. IV. Specielle Motiver Side 36.
Forslag til forandret Lydelse af Rigsaktens §§ 4—7 ..... — 41
Forslag til Lov om Norges og Sveriges fælles Rigsret m. m. ..... — 45
Betænkning afgiven af Blehr, Konow og Løvland samt Forslag af Blehr og Konow ..... — 49
I. Grundlov og Rigsakts Bestemmelser om diplomatiske Sager. Historisk Oversigt Side 49.
II. Oversigt over Praxis ..... — 63.
III. Om Forslagene til fælles Udenrigsstyre ..... — 71.
IV. Om særskilt Udenrigsstyre for hvert Rige ..... — 76.
V. Om særskilt Konsulatvæsen. Forslag af Blehr og Konow til Forandring af Rigsaktens §§ 4 og 5 ..... — 88.
Yttrande och förslag af von Ehrenheim. Sparre, von Steyern, Restadius och Olof Jonsson.
Yttrande ..... — 101
Förslag till Riksakt ..... — 116
Förslag till Lag om Sveriges och Norges gemensamma riksrätt och rättegången derstädes .. — 126
Yttrande og förslag af Alin och Trygger.
Yttrande ..... — 131
Förslag till Riksakt ..... — 147
Förslag till Lag om Sveriges och Norges gemensamma riksrätt och rättegången derstädes .. — 156
Yttrande angående särskilda §§ i Förslag till Riksakt ..... — 158

Trykfeil og Rettelser.

Side	2,	1.	Spalte,	4.	Linie f. o.: Oktober, læs December.
—	10,	2.	—	21.	— f. n.: denne, læs disse.
—	14,	2.	—	2.	— f. n.: 1828, læs 1868.
—	16,	1.	—	19.	— f. o.: i Strid som, læs i Strid med en.
—	18,	2.	—	24.	— f. n.: sin særlige Minister, læs sine særlige Ministre.
—	27,	1.	—	19.	— f. o. bemærkes, at den dobbelte Ed allerede var indført ved Resolution af 26de April 1836.
—	32,	2.	—	16.	— f. n.: Æreskrav, læs Æreshverv.
—	37,	1.	—	21.	— f. n.: alle, læs begge.
—	38,	2.	—	16.	— f. o. og 14 f. n.: § 29, læs § 28.

MAY 2 5 1922

Til Kongen.

I sammensat svensk og norsk Statsraad den 13de November 1895 behagede det Deres Majestæt naadigst at bestemme, at en Komite af norske og svenske Mænd skulde nedsættes for at udarbeide Forslag til saadanne forandrede Bestemmelser i Henseende til Norges og Sveriges Forening, som fandtes paakaldte af Behovet eller var egnede til at rydde afveien de Anledninger til Forviklinger, der laa i de nuværende Bestemmelsers Ufuldstændighed og Uklarhed, og at der til at deltage i denne Komite for hvert af Rigerne i deres særskilte Statsraad skulde opnævnes en Formand og sex Medlemmer. Ligesaa bestemte Deres Majestæt med Hensyn til Komiteens kommende Virksomhed blandt andet, at den skulde sammentræde afvekslende i begge Riger, og at dens Forhandlinger skulde affattes skriftlig baade i det norske og svenske Sprog.

Til Formænd og Medlemmer i nævnte Komite behagede det Deres Majestæt samme Dag at udnævne

i norsk Statsraad:

til Formand undertegnede Getz samt til Medlemmer undertegnede Schweigaard, Blehr, Thorne og Konow samt Amtmand m. m. Olaj Johan Olsen og Postmester m. m. Sivert Andreas Nielsen;

i svensk Statsraad:

til Formand undertegnede von Ehrenheim og til Medlemmer Landshøvding m. m. Oscar Robert Themptander samt undertegnede Sparre, Alin, Restadius, Trygger og Olof Jonsson.

Komiteens Sammensætning har undergaaet følgende Forandringer:

Istedetfor Amtmand Olsen, der udnævntes til Statsraad, blev under 11te September 1896 undertegnede Hansen naadigst udnævnt til Medlem af Komiteen;

istedetfor Postmester Nielsen, der af Helbredshensyn havde erholdt Entledigelse fra Komiteen, blev under 30te Oktober 1897 undertegnede Løvland naadigst udnævnt til Medlem af samme;

istedetfor Landshøvding Themptander, der er afgaaet ved Døden, blev under 28de Mai 1897 undertegnede von Steyern naadigst udnævnt til Medlem af Komiteen.

For at udføre sit Hverv har Komiteen, der — af Hensyn til, at en Flerhed af dens Medlemmer tillige har været Medlemmer af vedkommende Nationalforsamling — kun undtagelsesvis har kunnet holde Møde under Storthingets eller Rigsdagens Samlingstid, afholdt følgende Sammenkomster:

i Stockholm fra 5te til og med 18de December 1895;

i Larvik fra 20de August til og med 5te September 1896;

i Stockholm fra 2den November til og med 19de December 1896;

paa Holmenkollen ved Kristiania fra 20de August til og med 10de September 1897; samt endelig

i Stockholm fra 8de November 1897 til den nedenfor daterede Dag, med Ajournering fra og med 15de December til og med den 23de Januar.

Desuden er der afholdt særskilte Møder af Komiteens norske Medlemmer i Oktober

1896 og i Januar 1898, og af Komiteens svenske Medlemmer i August og Oktober 1896, i December 1897 og Januar 1898.

Den 18de Oktober 1896 blev det besluttet, at der skulde opnævnes to delegerede fra hvert Rige til med Bistand af Sekretærerne videre at bearbeide de foreliggende Emner paa hensigtsmæssigste Maade. Til delegerede opnævntes derefter fra norsk Side undertegnede Getz og Blehr og fra svensk Side undertegnede Restadius og Trygger. For at udføre dette Hverv opholdt de svenske delegerede tilligemed den svenske Sekretær sig en Del af Sommeren 1897 i Norge.

Den 8de September 1897 fornyede Komiteen den oven omhandlede Beslutning med bl. a. den Ændring, at de delegerede skulde være tre fra hvert Rige, hvorefter der til delegerede fra norsk Side opnævntes undertegnede Getz, Schweigaard og Blehr og fra svensk Side undertegnede von Steyern og Trygger samt Sekretæren. De fra begge Sider delegerede, med Undtagelse af Blehr, sammentraadte i Stockholm i Slutningen af Oktober 1897.

Under nærværende Sammenkomst har flere af de foreliggende Emner før den endelige Behandling været henviste til særskilte delegerede til videre Forberedelse.

Deres Majestæt har til Komiteens Formænd naadigst ladet oversende Afskrift af de om Komiteens Nedsættelse førte Statsraadsprotokoller. Af disse Protokoller fremgaar væsentlig følgende Oplysninger, som Komiteen har benyttet til Veiledning under sit Arbeide.

I sammensat svensk og norsk Statsraad den 28de September anførte Chefen for det svenske Justitsdepartement, at i det sidste Decennium er der mellem de forenede Riger opstaaet Forviklinger hovedsagelig som en Følge af ulige Opfatninger betræffende vigtige unionelle Forhold og deraf foranledigede Krav, som delvis havde gaaet ud paa Forandringer af en saadan Beskaffenhed, at de maatte ansees uforenelige med Unionens Bestaaen. I Norge var der reist Fordring ikke blot paa forøget Indflydelse ved Afgjørelsen af de diplomatiske Sager, men ogsaa paa Ret til egen Udenrigsstyrelse samt egne Gesandtskaber og Konsuler i Udlandet. Fremdeles havde Storthinget i 1894 ikke blot til Bevilgningen af Bidraget til Kabinetskassen knyttet Betingelser, som ikke havde kunnet opfyldes og derfor havde havt til Følge, at Norges sædvanlige Bidrag til Kabinetskassen fra og med den 1ste Juli 1894 var udeblevet, men ogsaa kun bevilget Midler til Konsulskassen til Udgangen af 1894 og som Vilkaar for Midlernes Udbetaling bestemt, at den norske Regjering skulde meddele den svenske Regjering Opsigelse af det konsulære Fællesskab med Sverige fra 1895 Aars Begyndelse, hvilke Konsulskassen vedrørende Beslutninger dog paa Grund af visse af den norske Regjering trufne Bestemmelser ikke havde medført nogen Uleilighed af Betydning. Efterat Deres Majestæt havde foreslaaet for Rigsdagen at samtykke i, at der indtil videre, saalænge saadant paa Grund af udeblivende Bidrag fra Norge til Kabinetskassen var nødvendigt, af svenske Statsmidler maatte udbetales et vist maanedligt Beløb for at anvendes til Bestridelse af saadanne Kabinetskassen paahvilende Udgifter, som var beregnede paa at skulle bæres af Bidrag fra Norge, havde Rigsdagen meddelt det begjærte Samtykke og derved udtalt, at den Situation, som fremkaldtes ved den ovenomhandlede Beslutning af Storthinget, afgav et nyt Vidnesbyrd om, at de nu gjældende unionelle Bestemmelser ikke var egnede til at bevare et godt, tillidsfuldt Forhold mellem Broderfolkene, at det derfor for alle, der saa Foreningens Opgave i Fremme af begge Folks rolige Fremskridt og i Værn om deres Selvstændighed, maatte fremstille sig som en bydende Nødvendighed, at de Anledninger til Splid og Tvedragt, som laa i disse Bestemmelsers Ufuldstændighed og Uklarhed, snarest fjernedes ved en fuldstændig Revision af dem, samt at en saadan Revision syntes Rigsdagen at være saa magtpaaliggende, at Rigsdagen ikke kunde betvivle, at Deres Majestæt skulde gjøre alt, hvad der stod i Deres Majestæts Magt, for at faa en saadan istand. Den Omstændighed, at Storthinget siden havde fattet Beslutning om Betaling af den svenske Statskasses Forskud, havde efter Departementschefens Formening ikke formindsket det Beføiede i Rigsdagens

Krav paa en fuldstændig Revision af de unionelle Bestemmelser. Under disse Omstændigheder, og da ogsaa Norges Storthing havde udtalt sig for Forhandling mellem de forenede Riger angaaende Ordningen af Konsulatvæsenet og Udenrigsstyret, indstillede Departementschefen, at Forslag til de fornødne forandrede Bestemmelser skulde udarbeides enten af tre Delegerede fra hvert af Rigernes Statsraad eller af en Komite, bestaaende af en Formand og sex Medlemmer fra hvert af Rigerne.

Efterat Deres Majestæt overensstemmende med Statsraadets Indstilling naadigst havde bestemt, at den norske Regjerings Betænkning skulde indhentes angaaende den foredragende Departementschefs Indstilling, blev saadan Betænkning afgiven under 8de November 1895.

I den Indstilling, som Chefen for det norske Justits- og Politidepartement afgav, og som Regjeringens øvrige Medlemmer i det væsentlige tiltraadte, henvistes til, at det norske Storthing under 7de Juni 1895 havde fattet følgende Beslutning:

«I Erkjendelse af, at Forholdene kræver Løsning af de unionelle Vanskeligheder, samt under Henvisning til og Fastholden af Storthingets Udtalelse i dets Adresse af 23de April 1860: Norges Eneraadighed i alle Anliggender, der ikke i Rigsakten er betegnede som unionelle, — udtaler Storthinget, at der paa helt frit Grundlag under en med Storthinget samarbeidende Regjering bør søges indledet Forhandlinger mellem de forenede Riger angaaende en tilfredsstillende og med Rigernes Selvstændighed og deres Ligestilling inden Unionen stemmende Ordning af Konsulatvæsenet og Udenrigsstyret, derunder Drøftelse og Udredning af Spørgsmaalene saavel under Forudsætning af Reform med Bibehold af Fællesskabet som under Forudsætning af Oprettelse af særskilt Konsulatvæsen og særskilt Udenrigsstyre for hvert af Rigerne», hvilken Udtalelse ved Sagens Behandling i Storthinget bl. a. blev begrundet med, at Forslaget, samtidigt med, at det hævdede Fædrelandets Ret, dets Selvstændighed og Ligestilling med Sverige, holdt Rum aabent for de forskjellige politiske Meninger, saa at ingen Mening eller Opfatning skulde undertrykkes eller tilsidesættes, men alle gives samme Ret til at komme under en samvittighedsfuld, alsidig og alvorlig Prøvelse.

Idet Chefen for Justits- og Politidepartementet tiltraadte den heri udtalte Opfatnig, at en Forhandling mellem Rigerne burde fremmes gjennem en alsidig Udredning, hvorunder de forskjellige Synsmaader gaves Anledning til at gjøre sig gjældende, anførte han videre, at Opgaven paa Sagens nuværende Standpunkt fortrinsvis maatte være gjennem en saadan alsidig Udredning med de Forslag, hvortil maatte findes Anledning, at forberede de endelige Forhandlinger, som derefter ifølge Sagens Natur maatte blive at føre mellem begge Rigers Regjeringer, inden eventuelt Propositioner kunde forelægges begge Rigers Nationalforsamlinger. I Henhold hertil antoges det Alternativ at burde foretrækkes, hvorefter der nedsattes en Komite, ligesom det anførtes, at medens Rammen for, hvad der fra norsk Side skulde bringes ind under Forhandling, ansaaes givet ved Storthingets Beslutning af 7de Juni 1895, og det derfor maatte forudsættes, at Forhandlingerne ikke underkastedes nogen herimod stridende Begrænsning, laa det i mellemrigske Forhandlingers Natur, at der heller ikke kunde opstilles nogen Begrænsning, der skulde udelukke fra at komme under Behandling Spørgsmaal om Ændringer i Foreningsbestemmelserne, som fra svensk Side maatte blive bragt paa Bane.

Under Hensyn til de Forhandlinger, der saaledes har gaaet forud for Komiteens Nedsættelse, og da dennes Sammensætning tydelig henpeger paa Deres Majestæts Ønske om, at de forskjellige Hovedopfatninger af Unionens Væsen og Vilkaar skal være repræsenterede inden samme, har Komiteen troet at burde gjøre alle de særskilte Alternativer, der inden Komiteen har havt sine Talsmænd, til Gjenstand for sine Forhandlinger. Som Følge heraf er der udarbeidet og diskutteret Lovforslag, byggede paa de forskjellige Forudsætninger, dels af bestandigt Fællesskab i Udenrigsstyre, Diplomati og Konsulatvæsen, dels af saadant Fællesskab i Udenrigsstyre og Diplomati, men opsigeligt Fællesskab i Kon-

sulatvæsen, dels ogsaa af særskilt Udenrigsstyre, særskilt Diplomati og særskilt Konsulatvæsen for hvert Rige.

Efterat Komiteen — uden at fatte definitive Beslutninger — havde gjennemgaaet og gransket de nævnte, paa forskjellige Grundsætninger byggede Forslag, havde den sluttelig at træffe Afgjørelse om, hvilket af disse Forslag man burde anbefale som antageligt og tilfredsstillende. Herved viste det sig imidlertid, at intet Forslag havde kunnet samle en Pluralitet af norske og svenske Medlemmer. Efter dette Resultat har Komiteen troet bedst at udføre sit Hverv ved at forelægge Deres Majestæt de forskjellige Forslag, som har fundet endelig Tilslutning hos flere eller færre af Komiteens Medlemmer, tilligemed de Betænkninger, der er blevne afgivne til Begrundelse af disse Forslag.

Komiteen tillader sig saaledes underdanigst at oversende den ved Komiteens Møde idag førte Protokol, ved hvilken de omhandlede Forslag og Betænkninger er vedlagte som Bilag.

Stockholm den 29de Januar 1898.

Underdanigst

B. Getz. **Pehr Ehrenheim.**

C. H. Schweigaard. **O. Blehr.** **Johan Thorne.** **Konow.** **Frits Hansen.** **J. Løvland.**

Gustaf Sparre. **Nils von Steyern.** **Oscar Alin.** **D. G. Restadius.** **Ernst Trygger.** **Olof Jonsson.**

G. Hallager.

Protokol

ført ved Unionskomiteens Møde i Stockholm den 29de Januar 1898.

Aar 1898 den 29de Januar var Komiteen samlet i Stockholm.

Nærværende var:

fra norsk Side:

Rigsadvokat Getz som Formand,
Hs. Exc. fhv. Statsminister Schweigaard,
Hs. Exc. fhv. Statsminister Blehr,
Fhv. Statsraad Thorne,
Brugseier Konow,
Cand. theol. Frits Hansen,
Bankbestyrer Løvland;

fra svensk Side:

Fhv. Statsraad, Universitetskantsler v. Ehrenheim som Formand,
Kammerherre Grev Sparre,
Præsident Vult v. Steyern,
Professor Alin,
Herredshøvding Restadius,
Professor Trygger,
Fuldmægtig i Rigsbanken Jonsson.

Som Sekretærer fungerede kgl. Fuldmægtig Hallager og Revisionssekretær Hammarskjöld. Som Notarer var tilstede Storthingsbibliothekar Bjerk og Docent Clason.

Efterat Komiteen paa Grund af, at intet Forslag havde kunnet samle Pluralitet af de norske og svenske Medlemmer, under 14de December 1897 havde ajourneret sine Forhandlinger for at give de enkelte Medlemmer Adgang til nærmere at formulere de Forslag, som de maatte ville fremsætte, havde Komiteen atter sammentraadt den 24de Januar sidstleden, da man bestemte Afslutningen af Komiteens Forhandlinger til idag.

Følgende Forslag og Betænkninger afgaves:

Af D'Hrr. v. Ehrenheim, Sparre, v. Steyern, Restadius og Jonsson Udkast til Rigsakt samt Udkast til Lov om Norges og Sveriges fælles Rigsret og Rettergangen for samme, ligesom Begrundelse af disse Udkast (vedlagt denne Protokol som Bilag Litr. a).

Af D'Hrr. Alin og Trygger Udkast til Rigsakt samt Udkast til Lov om Norges og Sveriges fælles Rigsret og Rettergangen for samme, ligesom Begrundelse af disse Udkast (Bilag Litr. b).

Af D'Hrr. Getz, Schweigaard, Thorne og Hansen Udkast til forandret Lydelse af Rigsaktens §§ 4—7, Udkast til Lov om Norges og Sveriges fælles Rigsret og Ansvarligheden for denne, tilligemed Begrundelse af disse Forslag (Bilag Litr. c).

Af D'Hrr. Blehr, Konow og Løvlands Betænkning gaaende ud paa særskilt Udenrigsstyre, Diplomati og Konsulatvæsen for hvert Rige overensstemmende med Rigsakten og Rigernes Grundlove samt af D'Hrr. Blehr og Konow Forslag til Forandring af Rigsaktens §§ 4 og 5 (Bilag Litr. d).

Derefter vedtoges og undertegnedes en i det norske og svenske Sprog affattet underdanigst Skrivelse til Kongen med Redegjørelse for Komiteens Virksomhed, hvilken Skrivelse tilligemed den idag førte Protokol med Bilag gjennem Komiteens Formænd bliver at expedere paa den i hvert Rige bestemte Maade.

Komiteens Forhandlinger er hermed sluttede.

B. Getz. **Pehr Ehrenheim.**

C. H. Schweigaard. **O. Blehr.** **Johan Thorne.** **Konow.** **Frits Hansen.** **J. Løvland.**

Gustaf Sparre. **Nils von Steyern.** **Oscar Alin.** **D. G. Restadius.** **Ernst Trygger.** **Olof Jonsson.**

G. Hallager.

Bilag c.

Betænkning og Forslag

afgivne af

Getz, Schweigaard, Thorne og Hansen.

alvorligste Beskaffenhed ligger ingenlunde udenfor de Muligheder, som let kan indtræffe, f. Ex. under en almindelig europæisk Krig, hvor de krigførende Magter hver paa sin Side fordrer, at de forenede Riger skal slutte sig til dem, og der ellers forespeiles en Gjentagelse af, hvad der i 1801 og 1807 tildrog sig ved Kjøbenhavn.

Den Stilling, Kongen indtager og maa indtage i vor Udenrigspolitik som Opmand i ethvert Tilfælde, hvor Rigernes Regjeringer staa mod hinanden, kræver da, om man ikke her vil fremtvinge et personligt Regimente i dettes betænkeligste Form, at det gjøres ham til Ret og Pligt at tage en Raadgiver ved sin Side, som er villig til at overtage Ansvaret for hans Beslutninger og til at gjennemføre dem, ikke som et Redskab for en andens Villie, men som den, der sætter sin egen Skabning ud i Verden.

En saadan Minister kan den fælles Udenrigsminister være. Som staaende udenfor de enkelte Rigers mere eller mindre parlamentarisk Regjeringer og som udelukket fra Deltagelsen i deres indre Styre, vil Spørgsmaalet om hans Tiltræden og Forbliven kunne afhænge ene af den udenrigske Politik. Den, som ikke vil overtage Ansvaret for Kongens Beslutninger, kan træde tilbage, og i hans Sted vil Kongen da maatte finde en anden dertil villig, eller om det viser sig ugjørligt at finde nogen til Udenrigsminister antagelig Mand, der er villig hertil, opgive Beslutningen. Forholdet er ikke her, som ved de to Udenrigsministre, hvor Valget vil være begrændset til de i begge Lande raadende Partiers Mænd, hvoraf maaske ingen vil overtage Ansvaret for den Retning, som Kongen finder at burde give Udenrigspolitiken mellem Ministrenes modsatte Meninger, og hvor derfor Ministrene regelmæssig maa opgive at gjøre Befølgelsen af deres Raad til Kabinetsspørgsmaal, hvis ikke det hele skal kjøres fast ved, at det bliver umuligt i det ene eller i det andet eller i begge Lande at faa Udenrigsministerposten besat. Man opnaar saaledes ved Fællesministeren, at samtidig med, at begge Lande kan øve den Indflydelse paa Udenrigsstyret, som er foreneligt med dettes Karakter af Fællesanliggende, vil der altid ved Kongens Side staa en Minister, som er enig i og overtager Ansvaret for den valgte Politik, medens man med to parlamentariske Udenrigsministre løber Fare for i maaske det mest skjæbnesvangre Øieblik at maatte overlade alt til Kongens personlige Opfatning.

Fæster vi særlig Opmærksomheden paa den saakaldte konstitutionelle Ansvarlighed for Rigsret, vil det da ogsaa være aabenbart, at denne vil kunne virke ganske anderledes betryggende med én Fællesminister end med to særskilte. Lad os først tage for os det Tilfælde, at begge Landes Regjeringer er enige. Her forstaar det sig selv, at Kongen ikke vil fravige disses Mening, og at Udenrigsministeren ikke heller vil tilraade noget saadant. Her betyder dennes Tilværelse da intet andet end, at man vil kunne have en mere, mod hvem det konstitutionelle Ansvar kan gjøres gjældende, end om det enkelte Land alene havde sin særlige Minister at holde sig til, hvad dog ialfald ingen Skade kan gjøre. Tager vi dernæst for os det Tilfælde, at Kongens Raadgivere fra Landenes særskilte Ministerier er uenige, vil det ene Land visselig ikke kunne fordre, at han skal følge dets Raadgiveres Raad fremfor det andet Lands. Til og med vil man, som tidligere fremholdt, undertiden maatte være forberedt paa og endog maatte billige, at han fjerner sig fra begges Raad, navnlig vælger en Middelvei mellem dem. I sidste Tilfælde vil da under Ordningen med blot de to særskilte Udenrigsministre overhovedet ingen Minister i noget af Landene være ansvarlig for den fulgte Politik, og i præsumtivt mere end Halvdelen af de Tilfælde, hvor der er Uenighed mellem Landenes Regjeringer, vil da under denne Ordning enten Norge eller Sverige ikke have nogen ansvarlig Minister at holde sig til. I alle disse Tilfælde, hvor saaledes under de særskilte Udenrigsministre alt Ansvar bortfalder, vil derimod under Ordningen med en Fællesminister denne regel-

mæssig være ansvarlig, idet, saaledes som oven udviklet, Fællesministerens Raad enten vil være fulgt eller ogsaa en med Kongen enig Fællesminister have afløst den, hvis Raad ikke fandtes at burde befølges.

Vi har hidindtil særlig talt om de forskjellige Ordningers Virkninger med Hensyn til de udenrigske Fællessager. Tager vi ikke feil, medgives det ogsaa af Tilhængere af det dobbelte Udenrigsstyre, at her er et svagt Punkt. Men de trøster sig med, at deslige Fællessager sjelden forekommer og i Fremtiden under en forstandig Politik vil forekomme endnu sjeldnere, og finder paa den anden Side, at Systemets Feil her mere end opveies ved de Fordele, det frembyder med Hensyn til Behandlingen af hvert Lands særskilte Sager.

I ingen af disse Henseender kan vi imidlertid give denne Argumentation Medhold. Uanseet hvilken Udenrigspolitik de forenede Riger fører, vil de ikke kunne flytte sig ud af Europa eller ud af sit Naboskab. Ligesaalidt som Tiden nu turde være inde til at afvæbne, ligesaalidt vil man kunne slaa sig til Ro med, at vi vil forblive uberørte af mulige Storme, naar vi blot ikke selv styrter os ind i dem, og at der derfor ikke udkræves bestemte, efter hver Tids Omstændigheder afpassede Forholdsregler for at undgaa dem eller ialfald gjøre dem saa lidet ulykkebringende som muligt. Rigerne vil derfor fremdeles vedblive at have sine fælles almenpolitiske Anliggender, og om disse ikke vil høre til de daglige Foreteelser, vil de til Gjengjæld, naar de melder sig, kunne have en Betydning, ligeoverfor hvilken mangfoldige Aartiers politiske Særanliggender svinder ind til intet.

Paa den anden Side vilde ikke heller for Særanliggenderne selv noget synderlig kunne vindes ved Særministre, medens ogsaa paa dette Felt disse vilde medføre adskillig Vanskelighed. Saaledes som alt nævnt, ligger mere eller mindre Spiren til et Fællesanliggende i ethvert Særanliggende. Ethvert saadant kan skabe Tvist, Tvisten kan skjærpes og give Anledning til Erstatningskrav, hvoraf igjen kan følge Brud paa det venskabelige Forhold, paa det fredelige Samkvem, Repressalier og tilslut Krig. At paa denne Maade et Fællesanliggende kan udvikle sig af et Særanliggende, erkjendes vistnok ogsaa af alle, men da er det klarlig ubetryggende for det ene Land ikke alene fra Begyndelsen af at være afskaaret fra alt Kjendskab til det andet Lands Anliggender og al Adgang til at gjøre Indflydelse gjældende, men endog at maatte fuldt ud overlade til dette selv Bedømmelsen af, naar Sagen har udviklet sig til et Fællesanliggende, der giver Ret til at fordre Fællesbehandling.

Det Forslag, som en Komitegruppe har givet til Forandringer i Rigsaktens §§ 4 og 5, forudsætter aabenbart ogsaa, at et Fællesanliggende kan udvikle sig af et Særanliggende, men giver end ingen Antydning af, naar dette vil være Tilfældet. Det turde imidlertid være klart, at ligesom den Vilkaarlighed, der heraf maa blive Følgen, mindst ligesaa snart kan ramme Norge som Sverige, saaledes vil netop Norge meget let paa Grund af sine store maritime Interesser kunne rammes haardere af ethvert Brud paa det venskabelige Forhold til andre Lande og derfor ogsaa af enhver Indskrænkning i dets Adgang til at gjøre sine Interesser gjældende ogsaa med Hensyn til de særskilte svenske Udenrigsanliggender, der kan medføre saadant Brud.

Resolutionen af 1835 havde aabent Øie for denne Side af Sagen og gav derfor den norske Statsminister Andel i alle, ogsaa særskilt svenske udenrigske Sager, «som i nogen Henseende har Indvirkning paa eller staa i Berørelse med være sig Sveriges og Norges fælles eller Norges særskilte Forhold til fremmede Magter». En Forandring heri, der unddrager fra enhver Fællesbehandling, ja enhver gjensidig Meddelelse alle Sager, der ikke «angaar begge Rigers Forhold til fremmed Magt», saaledes som i hin Komitegruppes Forslag til Ordning med tvende Udenrigsministre skeet, vilde indeholde en særlig for Norge saare betænkelig Indskrænkning i de nuværende gjensidige Rettigheder.

Medens saaledes ved det todelte Udenrigsstyre den Side af Særanliggenderne, som angaar Fællesskabet, ikke kommer til sin Ret, vindes ikke heller noget af Betydning med

Hensyn til den Side, som angaar særlig det vedkommende Land selv. Ogsaa om Udenrigsministeren er fælles, er der nemlig intet iveien for, at hvert Land i alt, som er af materiel Betydning, selv behandler og afgjør deslige Anliggender. Saaledes forholdes i Virkeligheden ogsaa nu for Norges Vedkommende. Hvor der er Spørgsmaal om Handels- og Søfartsforhold, om Told- og Postkonventioner, om Udleverelsestraktater, om Reklamationer eller Svar paa saadanne i Anledning af Norges eller det andet Lands Undersaatter, er Sagen regelmæssig bleven undergivet fuldstændig Realitetsbehandling af et norsk Departement og foredraget for Kongen i norsk Statsraad. Udenrigsministerens Befatning med saadanne Anliggender indskrænker sig da i Almindelighed til at træffe de Forføininger, som udkræves til at bringe det besluttede til Udførelse, og er saaledes af nær sagt udelukkende formel Natur. Og selv med Hensyn hertil har det ikke været nægtet Norge Adgang til at tage Sagen saa at sige i sin egen Haand, idet der regelmæssig, naar det er krævet, til Underhandlinger med den fremmede Magt er beskikket særlige Personer, designerede af norsk Myndighed. At Sagen maa gaa gjennem Udenrigsministeren og Udenrigsstyret betyder her derfor nu intet væsentligt mere end en Garanti for, at de folkeretlige Former iagttages, og for at intet foretages i Forhold til en fremmed Magt, hvorved det venskabelige Forhold mellem dette og de forenede Riger udsættes for Fare, uden at ialfald ogsaa nogen Myndighed, repræsenterende det andet Unionsrige, har havt Anledning til at lære det at kjende og i Tilfælde fremsætte sine Anmærkninger.

I Sverige, af hvis Statsraad Udenrigsministeren nu er Medlem, har Sagen vistnok hidindtil staaet noget anderledes, men man har fra alle Hold været enige om, at under den nye Ordning med en Fællesminister maatte Behandlingsmaaden af Landenes Særanliggender blive væsentlig saaledes, som den allerede nu er i Norge.

Vi har hidtil talt om de tvende Udenrigsministre uden at berøre Spørgsmaalet om, hvorledes under disse den diplomatiske Representation skulde ordnes. Dette er imidlertid vistnok ingenlunde den mindst vanskelige Side af Sagen.

Antagelig vil det ikke kunne paaregnes, at fremmede Magter vilde akkreditere særskilte Gesandter i Kristiania, fordi vi her oprettede et Udenrigsdepartement. Hvad paa den anden Side angaar Spørgsmaalet om særskilte norske Gesandter i fremmede Lande, næres vistnok ikke usædvanlig den Opfatning, at et fast Diplomati maatte kunne undværes, at man kunde nøie sig med at sende en Gesandt i speciel Mission, hver Gang dertil følte Trang. Imidlertid synes det aabenbart, at et nyskabt, særskilt norsk Udenrigsstyre, fjernet fra Kongens sædvanlige Residens og hverken omgivet af nogen fast Repræsentation fra eller udstyret med nogen fast Repræsentation i fremmede Lande, vilde komme til ved Siden af det svenske at spille en saa lidet fremtrædende Rolle og af Udlandet vilde betragtes paa en saadan Maade, at det vilde bidrage til at nære istedetfor at svække Opfatningen af Norge som en ikke fuldt suveræn Stat.

Det synes da paakrævet at søge rettet herpaa, ialfald i den Udstrækning, hvori dette kunde staa i vor egen Magt. Og det ligger da nær at opkaste Spørgsmaalet, om man ikke dog kunde udstyre vort Udenrigsstyre med et fast Diplomati, Dette Diplomati kunde jo gjennemgaaende følge det Exempel, som ogsaa nu i enkelte Tilfælde er givet, nemlig tillige danne Konsulatetatens øverste Led, og paa denne Maade vilde man nogenlunde kunne komme udenom det urimelige, som man ellers kan finde i de forholdsvis store Omkostninger, som den diplomatiske Repræsentation medfører. Hvad der imidlertid end forøvrigt kan siges til Fordel for denne Plan, er der dog den Vanskelighed ved den, at den vilde udgjøre en Nydannelse paa den internationale Rets Omraade. Paa at Riger, som er forenede under én Konge, har havt særskilt Diplomati, haves vistnok Exempler, men disse Riger har da alene levet i en tilfældig Forening og ikke havt sin almindelige Politik fælles, men ogsaa været indbyrdes uafhængige med Hensyn til Krig og Fred. Ligeledes haves der

Exempler paa, at Stater, som har Krig og Fred fælles, dog har særskilte Gesandter, men disse Gesandter har da alene en indskrænket Kompetence og er alene befuldmægtigede med Hensyn til de Anliggender, der ikke angaar den almindelige Politik. Derimod haves der saavidt bekjendt intet Exempel paa, at i Krig og Fred uopløselig forenede Rigers fælles Anliggender repræsenteres ligeoverfor Udlandet anderledes end i Fællesskab. Selv om Magterne imidlertid vil være tilsinds i Tilfælde at tilstede os en saadan Nydannelse paa den internationale Rets Felt, kan det dog ikke undgaaes, at vore Gesandter, om de, saaledes som de jo maatte, paa det fælles politiske Felt, altid skulde optræde overensstemmende med de svenske, her nærmest vilde blive betragtede som disses overflødige Dobbeltgjængere. De norske Gesandters Virkefelt vilde derfor i Gavnet, om ikke i Navnet, synke ned til nærmest alene at omfatte de upolitiske, særlige Anliggender, hvorved imidlertid, som alt oven nævnt, deres Tilværelse mere blev et Bevis for deres Lands sekundære Stilling, end for dets Ligeberettigelse med Sverige.

Betragter vi Resultatet af ovenstaaende Udvikling, fremgaar deraf, at Ordningen med de to Udenrigsministre ikke alene vil være i unionel Henseende høist uheldig, men at den ogsaa vil være ubetryggende for de enkelte Lande hver for sig og særlig for Norge, at den overhovedet ikke vil kunne bestaa, uden at man paa det udenrigske Felt vender tilbage til en Absolutisme, som navnlig ganske strider mod norsk politisk Udvikling, og at den under enhver Omstændighed, saa langtfra at befæste Norges med Sverige sideordnede Stilling i det almindelige Omdømme, snarere vil virke i modsat Retning. Man kan maaske gjøre gjældende, at den, selv befængt med alle disse Skrøbeligheder, dog er at foretrække for den nuværende Ordning, og derfor ville gribe til den som en Nødudvei, naar intet andet Middel til at komme bort fra denne fremstiller sig, men det synes ikke tvivlsomt, at naar Valget haves mellem tvende særskilte Udenrigsministre eller en fælles Udenrigsminister paa den fuldstændige Ligestilletheds Grund, da tilsiger særlige norske, ikke mindre end unionelle Hensyn, at denne sidste foretrækkes.

Vistnok gjøres det ogsaa mod Fællesministeren gjældende, at Ligestilletheden ved denne let vil kunne vise sig at blive mere Skin end Virkelighed, idet i Adgangen til at udnævne Nordmænd til Udenrigsministre ingen Sikkerhed indeholdes for, at den ogsaa benyttes, ja at endog Ligestillethedens Skin ikke fuldt ud bevares, naar det ene Lands Hovedstad fremdeles skal vedblive at være det fælles Udenrigsdepartements faste Sæde. Hvad dette sidste angaar, kan vi dog ikke finde, at der kan ligge mere Vægt herpaa end paa, hvor den fælles Konge har sin faste Residens, hvad han visselig, om end ingen udtrykkelig Rigsaktsbestemmelse derom forekommer, nu i hele Verdens Øine har i Stockholm, uden at man i Norge heri har seet nogen Tilsidesættelse af Ligestilletheden. Hvad angaar den Frygt, at Adgangen til at udnævne norske Mænd til Udenrigsministre skulde lades ubenyttet, eller benyttes utilbørlig sjelden, er Muligheden derfor vistnok altid tilstede. Men en Mulighed for, at Ordningen med Fællesminister skal kunne misbruges saaledes, at den virker mindre tilfredsstillende for Norges reelle Ligestillethed, kan dog ikke stilles op imod den institutionelle Sikkerhed, som Ordningen med de to Udenrigsministre medfører for, at Norge vil forblive i en for dets Ligestillethed mildest talt tvetydig Stilling. Man har forøvrigt til Forebyggelse af, at Fællesministerens Plads altid skulde besættes med svenske, seet antydet Forslag om, at en Alternering legalt skulde fastslaaes. Vi har dog ikke kunnet anse en saadan ubøielig Regel heldig og antager den lidet paakrævet, idet vi ingen Grund finder til at tro, at ikke Norge ogsaa uden denne vil hævde sin Stilling.

Naar i Norge en meget udbredt Mening har vendt sig bort fra Fællesministeren, synes dette ikke heller udelukkende at skyldes Frygten for, at Fællesministeren dog alene skal vise sig som en fordækt svensk Minister, eller Mangel paa Forstaaelse af de Fordele, som et fælles Udenrigsstyre besidder fremfor to særskilte, men for en stor Del ogsaa den

Tro, at en Fællesminister maatte medføre som sit nødvendige Tilbehør en Institution, som man i Norge har fundet ubetinget at maatte tage Afstand fra, nemlig en Fællesrepræsentation.

Denne Opfatning af Fællesministeren og Fællesrepræsentationen som nødvendig sammenhørende har vistnok i de senere Aartier, navnlig siden den anden Unionskomite, været almindelig udbredt, men kan dog ikke erkjendes begrundet, ligesaalidt som den deltes af den første Unionskomite eller af den norske Regjering, der i 1847 afgav Indstilling om dennes Forslag.

Den nærmeste Grund til at antage en Fællesrepræsentation nødvendig, skulde synes at ligge deri, at de fælles Udenrigsanliggender foranlediger Fællesudgifter. Denne Grund kan imidlertid her sættes ganske ud af Betragtning. I den Forstand er, som bekjendt, allerede nu Udenrigsstyret fælles, at Udgifterne er fælles, og dette Fællesskab foreslog ogsaa den anden Unionskomite bibeholdt, uden af den Grund at finde noget Unionsparlament paakrævet. I Virkeligheden lader vistnok ogsaa, saaledes som nedenfor nærmere skal paavises, de Ulemper, som unægtelig kan opstaa af Budgetbehandlingen, sig i alt væsentligt fjerne uden Unionsparlament. Hvad dernæst angaar Hensynet til det konstitutionelle, strafferetlige Ansvar, der ogsaa er bleven paaberaabt til Gunst for Fællesrepræsentation, er dertil at bemærke, at denne Grund ialfald bortfalder, naar der fra ingen af Siderne reises Indsigelse mod, at Tiltalen henlægges til hvert Lands særskilte Myndigheder uafhængige af hinanden.

Tilbage staar da den Grund, som ogsaa af Unionskomiteen af 1865 betegnes som den afgjørende, idet den udtaler[1]):

«Sin vægtigste Indflydelse paa Styrelsen øver Folkerepræsentationen paa en lempeligere, men lettere anvendelig Maade» (ɔ: end gjennem Rigsretstiltale), «navnlig gjennem sine Bevilgninger, og naar der ikke gives nogen for Rigerne fælles Forsamling, som har Ret ikke blot til at sætte Udenrigsministeren under Anklage, men ogsaa til at kontrollere Ledelsen af de diplomatiske Anliggender ved hvilketsomhelst konstitutionelt Middel samt til at bevilge de til denne Styrelsesgren fornødne Udgifter, bliver det umuligt at gjøre Udenrigsministeren til en for begge Riger fælles Embedsmand».

Det kan vistnok ikke nægtes, at det her anførte har sin Vægt, saafremt det er Meningen, at Udenrigsministeren skal være en i egentligste Forstand parlamentarisk Minister. Da behøves et Parlament, af hvis Flertal hans Forbliven eller Forsvinden kan gjøres afhængig. Som et saadant Parlament vilde imidlertid ogsaa det paatænkte Unionsparlament ikkun ufuldkomment kunne gjøre Tjeneste. Ogsaa de, som ivrigst har forsvaret Tanken om et saadant, har nemlig indrømmet, at det maatte ordnes saaledes, at ikke det ene Lands Repræsentanter inden samme skulde kunne overstemme det andets. Hvor Land stod samlet mod Land, vilde der saaledes intet Flertal kunne fremkomme og Stillingen følgelig blive den samme, som naar de enkelte Landes særskilte Repræsentationer staar mod hinanden.

I Virkeligheden maa det vel imidlertid indrømmes, at, hvad man end ellers maatte dømme om det rene parlamentariske System, er dets Overførelse i hele sin uformidlede Skarphed og Enkelthed paa det Felt, hvorom her er Tale, noget, som neppe engang dets varmeste Tilbedere vilde kunne anbefale. Et fælles Udenrigsstyre maa, om det ikke skal fremkalde Rivninger, virke under stadig Hensyntagen til de i begge Lande raadende Opfatninger og søge at bryde Braadden af Uoverensstemmelser ved en Optræden, der undgaar at sætte Tvistspørgsmaal paa Spidsen. Denne Vei anvises det ikke alene af Klogskab, men den følger saa at sige med Nødvendighed allerede af selve Udenrigsstyrets konstitutionelle Ordning. Det er jo nemlig ligesaalidt efter Udkastet som efter de nugjældende Regler Udenrigsministeren, der alene raader for Udenrigsstyret, alene leder den udenrigske Politik, bestemmer og ansvarer for dens Retning. Ved hans Side staar Repræsentanter for begge Landes særlige Ministerier, og disse vil i Landenes særlige Repræsentationer have at forsvare og ansvare for Behandlingen af de udenrigske Anliggender ligesaavel som af alle

[1]) L. c. Side 33. Fremhævelserne er gjorte her.

andre Anliggender vedkommende Landets Styrelse. Dette medfører med Nødvendighed, at de vil maatte gjøre sin Deltagelse i Udenrigsstyret effektivt gjældende, og at dette derfor stedse maa søges ført saaledes, at de Synsmaader, der er de fremherskende i noget af Landene, ikke i videre Udstrækning tilsidesættes, end rimelig tænkende Mænd maa indrømme at være en nødvendig Følge af, at den, som skal bestyre Fællesanliggender, ikke altid kan gjøre alle Delhavere i Fællesskabet tilpas. Denne Udenrigsstyrets Karakter vilde imidlertid nødvendigvis gaa tabt, om der skabtes en unionel Repræsentation, af hvis Flertal Udenrigsministeren skulde gjøres umiddelbart afhængig. Rigernes særskilte Ministre kunde jo dog ikke, forsaavidt ogsaa de deltager i Udenrigsstyret, gjøres til parlamentariske Ministre ogsaa i Forhold til dette Unionsparlament, men paa den anden Side vilde Udenrigsministeren i Følelsen af sin Afhængighed af Unionsparlamentet hindres i at vise den Imødekommenhed ligeoverfor dem som ellers mulig. Og endnu mindre kunde denne Imødekommenhed ventes vist af Parlamentet selv. I en stor offentlig Forsamling er Flertallet altid tilbøieligt til at trumfe sin Mening igjennem; der er faktisk liden Adgang til at tale Hensynsfuldhedens Sag, og der er lidet Gehør at finde for saadan Tale. Følgen heraf vil maatte være, at et Unionsparlament let vil ødelægge de elastiske, men dog stærke Traade, der ellers binder Udenrigsstyret til begge Landes Regjeringer og gjennem disse til Repræsentationerne, og istedet herfor sætte et unionsparlamentarisk Flertalsherredømme, hvorunder hyppigt Rivninger med snart det ene, snart det andet Lands Ministerier og Repræsentationer vilde fremkaldes.

Man vil imidlertid maaske gjøre gjældende, at om end en egentlig Fællesrepræsentation er overflødig eller endog uhensigtsmæssig, vil man dog ligesom i Østerrige-Ungarn maatte have Delegationer fra begge Landes Nationalrepræsentationer, om Sagernes Behandling skal kunne gaa og Tvistigheder løses nogenlunde let.

I sig selv synes der ikke heller at kunne være nogen særlig Betænkelighed forbunden med Delegationer af den Art, som de i Østerrige-Ungarn antagne. Spørgsmaalet er imidlertid, om de overhovedet vilde kunne være af nævneværdig Nytte, og navnlig om man ved dem kunde opnaa væsentlige Fordele, som ikke ogsaa uden dem lod sig opnaa. Ogsaa i Østerrige-Ungarn synes de nærmest at kunne betragtes som overflødige, og hvormeget mere maa dette da ikke være Tilfældet hos os, hvor Fællesskabet alene omfatter og fremdeles er tænkt alene at skulle omfatte Udenrigsstyrets saa begrænsede Felt, medens i Østerrige-Ungarn ogsaa Krigsvæsenet væsentlig er fælles og til og med efter Okkupationen af Bosnien Herzegowina Bestyrelsen af disse Provinser er henlagt under Fællesministeriet. Betænker man, at selv om Delegationer oprettes, de særskilte Nationalforsamlinger ikke vil kunne afskjæres Adgangen til at fremdrage Landenes politiske Stilling og Ledelsen af deres politiske Anliggender til Drøftelse, og at det da nærmest alene vil blive Behandlingen af selve Budgettet, som vilde falde ind under Delegationerne, — erindrer man end yderligere, at disse Budgetforslag vil opgjøres og fremsættes under Medvirkning af begge Rigers særskilte Ministerier, som, om de er enige, næsten undtagelsesfrit ogsaa vil kunne opnaa Flertal for sine Forslag i de særskilte Repræsentationer, medens, saafremt Enighed ikke har kunnet tilveiebringes mellem dem, en saadan saa meget mindre vil kunne paaregnes mellem Folkerepræsentanterne, selv om disse optræder til samme Tid og Sted i Delegationer istedetfor i selve Nationalforsamlingerne —, da bliver det vanskeligt at forstaa, hvilken Nytte man her kunde opnaa af Delegationerne, der skulde indeholde tilstrækkelig Grund til at skabe en saadan ny Institution.

Vistnok kan man, om man ogsaa paa dette Punkt vil efterligne Østerrige-Ungarn, opnaa, at en Beslutning om Forhøielse eller Udslettelse af Budgettet vil kunne fattes, naar ved en Fællesvotering af Delegationerne et simpelt Flertal stemmer herfor. Men antagelig vil intet af Landene finde sig særlig betrygget ved, at Nedsættelse eller Forhøielse saaledes skulde kunne ske ved, at en enkelt Stemme fra dette Lands Delegation sluttede sig til en enstemmig Mening i det andet Lands. Hvad angaar det egentlige Udenrigsbudget, der i sig selv er ret ubetydeligt og desuden lidet berøres af Forholdenes Omskif-

telser, synes det i Virkeligheden ganske ubetænkeligt at lade status quo bestaa, indtil begge Parter enes om en Forandring. At man herved afskjærer sig Adgangen til at benytte Budgettet som et Kampmiddel, bør vistnok mindst beklages af den Part, som har størst Udsigt til i en Kamp ført ved deslige Midler at ligge under.

Ikke heller af Hensyn til Konsulatbudgettet, om saaledes som vi foreslaar, Konsulatfællesskabet opretholdes, antages Delegationer paakrævet, idet det under den af os paatænkte Ordning synes liden Grund til at befrygte, at ikke den gjensidige Hensynsfuldhed vil vises, der gjør en Afhugning af Tvistens Knude gjennem Fællesvotering og Flertalsbeslutning ved Hjælp af en saadan ufornøden.

III.

Saaledes, som allerede tidligere omhandlet, har det ikke kunnet undgaaes, at Spørgsmaalet om Konsulatvæsenets fremtidige Ordning i nogen Grad paavirkes af den Mening, som næres angaaende den nu gjældende. Efter den i Norge almindelige Opfatning, som fastholder det nuværende Fællesskabs uforpligtende Karakter, kan der ikke være Grund til at rigsaktfæste Fællesskabet, medmindre man overbeviser sig om, at det er nødvendigt eller dog i høi Grad paakrævet til Opnaaelsen af Foreningens Formaal, at Landene har fælles Konsuler, eller ialfald at et fælles Konsulatvæsen ubetinget og under alle Forhold vil medføre Fordele, som ikke kan opveies af Skyggesider. Efter den modsatte Opfatning, der i det nu existerende Konsulatfællesskab ser en nødvendig Konsekvens af Foreningen og efter hvilken saaledes en Opgiven af Fællesskabet eller af dettes obligatoriske Karakter vilde være en Forandring af Unionsvilkaarene, staar Sagen selvfølgelig anderledes.

Under disse Omstændigheder antages det rigtigst i al Korthed at gjøre Rede for den Opfatning, nærværende Komitefraktion har af det nu stedfindende Konsulatfællesskab. Som bekjendt indeholder Rigsakten intet særlig om Konsulatvæsenet og den norske Grundlov ligesaalidt noget, der kan benyttes som Bevis til Fordel for Fællesskabet. Naar det da dog gjøres gjældende, at Foreningen medfører som en nødvendig Følge fælles Konsulatvæsen, da maa dette bygges paa, at Konsulatvæsenet er at betragte som en integrerende Del af Udenrigsvæsenet, og at dette ved Foreningen er bleven nødvendig fælles.

Vi behøver imidlertid ikke her at optage til Drøftelse Spørgsmaalet om den rette Forstaaelse af Udenrigsstyrets nuværende Ordning, idet vi i ethvert Fald maa bestride, at den Lære, at Konsulatvæsenet er at opfatte som en integrerende Del af selve Udenrigsvæsenet, holder Prøve, allermindst efter den i 1814 herskende Opfatning, hvilken det dog netop her kommer an paa.

Vistnok udtalte det svenske Konstitutionsuttskot af 1809 at «Handelsagenter» (d. e. Konsuler) «med klar Analogi inbegripas under diplomatiska Corpsen», men da man alligevel for større Tydeligheds Skyld indsatte ved Siden af «Sendebud hos udenlandske Magter» «Agenter for Handelen» i Regjeringsformens § 35, synes dog den svenske Rigsdag ikke at have været overbevist herom. Og det vistnok med god Grund, i Særdeleshed naar hensees til den Maade, hvorpaa netop det svenske Konsulatvæsen paa den Tid var ordnet, idet det i Virkeligheden gjennemgaaende var underlagt Myndigheder, forskjellige fra og uafhængige af Udenrigsstyrelsen, navnlig Kommercekollegiet[1]). I Norge og Danmark var vistnok ved Provisional-Ordonnancen af 4de November 1660 Diplomat- og Konsulatvæsen forenet under Rigshofcantslerens Ledelse, men at man her ingenlunde opfattede denne Forening som en Nødvendighed, fremgaar allerede af det af Kong Kristian Fredrik og hans norske Statsraad om Sommeren 1814 udarbeidede Grundlovsudkast, der samtidig

[1]) Se herom den ved Resolution af 12te Februar 1875 nedsatte Konsulatkomites Indstilling Side 5 flg. (Sth. Forh. 1878, Oth. Prp. Nr. 1). Udenrigsministeren var ikke engang foredragende for Kongen i Konsulatsager, men derimod Statssekretæren for Finants- og Handelsanliggender. (K. M. Ordning för Dess och Rikets Kansli af 26de Oktober 1809, § 14). Dette gjaldt ogsaa de Tilfælde, hvor Konsulatsager i den nærmeste Tid efter 1814 inddroges i sammensat Statsraad (Reuterskjöld: Till Belysning af den svensk-norska Unionsförfattningen, Stockholm 1893, S. 181, 186).

med, at det ligefrem fastslog Udenrigsstyrets og Diplomatiets Enhed, udtalte, at «Norge skal have sine egne Handelsagenter og Konsuler særskilt fra Sverige». Ved den Revision af 17de Mai Grundloven, som skede i Anledning af Foreningen, vedtoges imidlertid ingen nye Bestemmelser, som sees udtrykkelig at tilsigte Løsningen af Spørgsmaalet om Foreningens Indflydelse paa disse Anliggender. Blot sees det af de bekjendte Konowske Forslag og disses Behandling, at det har været Storthingets stiltiende Forudsætning, at Norge vilde faa saavel fælles Konsuler som fælles Gesandter med Sverige. Klarlig har man i Storthinget imidlertid hverken ment ved Foreningens Vilkaar at være bunden til fælles Konsuler, eller at Benyttelsen af fælles Konsuler skulde indeholde en stiltiende indgaaet Aftale om et fremtidig uopløseligt Konsulatfællesskab. Thi den Komite, som behandlede Konows Forslag, og som bestod af flere af Storthingets mest anseede Mænd[1]), foreslog at henstille til Kongen at oprette særskilte norske Konsulater, saafremt det maatte vise sig, «at Norge led ved at have fælles Konsuler med Sverige», Sth. Forh. 1814, Side 708, 724). Vistnok bifaldtes ikke dette Forslag, men at Forkastelsen ikke var begrundet i, at man antog Kongen uberettiget til at træffe en saadan Bestemmelse, fremgaar allerede deraf, at Storthinget selv havde udsat Afgjørelsen af Konows Forslag til Tiden e f t e r Grundlovens endelige Istandbringelse, og altsaa ikke kunde hylde den Opfatning, at Sagen allerede ved den og navnlig ved dens Ordning af Udenrigsstyrelsen var afgjort til Gunst for Fællesskabet.

Hvor lidet holdbar den Paastand er, at Konsulatvæsenet efter den Opfatning, som i Aarhundredets Begyndelse var den saavel i Sverige som Norge herskende, henhørte som en uadskillelig Del under Udenrigsvæsenet, fremgaar ogsaa af den første almindelige Instrux, som efter 1814 udfærdigedes for det fælles Konsulatvæsen, nemlig Instruxen af 1830. I denne henlægges nemlig, bortseet fra Konsulaterne i Barbareskstaterne, hvorom særlige Regler gjaldt, Konsulatvæsenet fuldstændig under det svenske Kommercekollegium og det norske Finansdepartement. De i Udlandet værende Gesandter gives vistnok en overordnet Stilling til de i samme Land ansatte Konsuler, men ogsaa Gesandterne korresponderer i deslige Sager med Kommercekollegiet og Finantsdepartementet, medens Udenrigsministeren er holdt udenfor (§§ 32 og 34). Paa den anden Side er det norske Finantsdepartement tillagt en fuldt selvstændig Kontrol med Konsulerne og kan paa egen Haand saavel indbringe Forslag om deres Afsættelse for Kongen, som tiltale dem til Embedsfortabelse eller anden Straf (§ 35). Man kan saaledes sige, at Instruxen, saalangt fra at henlægge Konsulatvæsenet under et fælles Udenrigsstyre, henlægger det under tvende særskilte norske og svenske Autoriteter, som i mange Tilfælde ikke engang behøver at handle i Fællesskab, men hver for sig udøver den Overordnedes Rettigheder, og hvoraf intet forøvrigt havde noget med udenrigske Anliggender eller Udenrigsstyre at skaffe. Vistnok nævnes Udenrigsministeren i § 7 blandt dem, fra hvem Befalinger og Forskrifter kan udgaa, men at hermed intet fast Overordnethedsforhold er betegnet, fremgaar allerede deraf, at bl. a. ogsaa General-Toldstyrelsen er medtaget i samme Forbindelse.

Først ved Resolutionen af 20de April 1858 fik Udenrigsministeren i det væsentlige den Stilling til Konsulatvæsenet, som han nu indtager, idet det der bestemtes, «at til Opnaaelse af Enhed og Forenkling i Konsulatsagernes Behandling, de af disse, som angaar begge Riger i Fællesskab, og som er af saadan Beskaffenhed, at de henhører under en Embedsmyndighed, skulle, forsaavidt de ikke henhører umiddelbart under Kongens Prøvelse og Afgjørelse, henlægges under Statsministeren for de udenrigske Anliggender». Indtil den Tid var det i det hele taget alene middelbart og gjennem de Styrelser, hvorunder Konsulatvæsenet var henlagt, at han overhovedet, selv i Sager af politisk Betydning, kom i Berørelse med Konsulerne[1]).

[1]) Saaledes bl. a. af Wedel-Jarlsberg, Diriks og Sibbern.

[1]) Oplysende er det her, at Instruxen for Kommercekollegiet af 28de April 1831, § 18 havde fundet det fornødent at foreskrive, at «Breve fra Konsuler, indeholdende Underretninger eller Anmærkninger, som vedrører Rigets politiske Forhold til fremmede Magter, eller angaaende Sager, hvis Offentliggjørelse kunde lede til Misfornøielse hos disse Magter, bør uden at indtages i Kollegiets Protokol af Kollegiet tilstilles Statsministeren for de udenrigske Anliggender».

Man maa i det Hele erindre, at Konsulaterne dengang indtog en meget forskjellig Stilling fra nu. Da Foreningen sluttedes, havdes Konsulater saa godt som alene i Europa, nemlig i Danmark, Rusland, Tyskland, England, Holland, Belgien, Frankrige, Portugal, Spanien, Italien, Tyrkiet og Østerrige samt i de Nordamerikanske forenede Stater (Konsulatkom. Indst. S. 9, Sth. Prp. 1, 1878). I omtrent alle disse Lande underholdt de forenede Riger imidlertid ogsaa Gesandtskaber, og Følgen heraf maatte blive, at Konsulerne som Repræsentanter for sin Stat alene fik en meget underordnet Betydning, noget, hvortil de ogsaa efter almindelig europæisk Folkeret er henvist. En Undtagelse herfra dannede visselig Konsulaterne i de saakaldte Barbareskstater paa Afrikas Nordkyst; men netop derfor indtog disse dengang ogsaa en Særstilling og undtoges fra den almindelige Konsulatstyrelse. Iøvrigt var Konsulerne i hine Tider i alt væsentligt, hvad de ogsaa i Sverige kaldtes, «Handelsagenter», sine Landsmænds Hjælpere i Handels- og Skibsfartsanliggender. Det var da ogsaa saa langt fra, at den første Unionskomite af 1839 fandt fælles Konsulatvæsen en nødvendig Følge af Unionen paa samme Maade som fælles Gesandter, at den alene til Fordel for Konsulatfælleskabet fremfører nogle Hensigtsmæssighedsbetragtninger, hvorfor der syntes den at være tilstrækkelig Grund til at foreslaa, at Konsulerne altid skal være fælles [1]). At Konsulatvæsenet var henlagt under andre Myndigheder end Udenrigsministeren og altsaa ikke henregnedes til Udenrigsvæsenet, var i ældre Tider ikke heller andetsteds useet. Saaledes i Østerrige og Ungarn, hvor først i 1859, omtrent paa samme Maade som hos os, Konsulatvæsenets Fælles-ledelse henlagdes til Udenrigsministeriet [2]).

Det lader sig under disse Omstændigheder aabenbart ikke paastaa, at man i 1814 skulde have anseet Konsulatvæsenet som et saadant integrerende eller organisk Led af Udenrigsvæsenet, at det sagde sig selv, at, om dette var fælles og undergivet fælles Ledelse, var hint ogsaa indbegrebet deri.

Man kan imidlertid maaske ville gjøre gjældende, at enten maa dog Fællesskabet være indført med Hjemmel af en saadan Opfatning, eller det vilde have manglet Hjemmel, og paa Grund heraf ikke kunnet være indført. Hertil er imidlertid at svare, at selv om man gaar ud fra, at endog under saa uregelmæssige Forhold som i 1814 intet kunde ske, som ikke stemte med den strenge Ret, er denne Indvending neppe begrundet. Det er vistnok saa, at den norske Grundlov ikke i sin Almindelighed tilsteder istedetfor norske Embedsmænd og Embedsværk at skabe Embedsmænd og Embedsværk fælles med andre Lande, og at dette saaledes vil være ulovligt, hvor det ikke er særlig hjemlet. Betragter man imidlertid nøiere det saakaldte Konsulatfællesskab, vil det vistnok vise sig, at den rette Opfatning her er, at det alene er Konsulernes Personer, som er fælles, medens der i Virkeligheden foreligger tvende konsulære Embedsværk, idet samme Person samtidig indehar tvende Embeder, et norsk og et svensk. For en saadan Ordning er egentlig ingen særlig Hjemmel paakrævet; det er nok, at ingen positiv Bestemmelse, f. Ex. at Embedsmanden skal være indfødt, skaber en Hindring derfor.

Ser vi navnlig paa Konsulatvæsenet, saaledes som det faktisk nu fremtræder, vil vi ogsaa finde, at det ialfald i sin væsentligste Henseende fremtræder som en Dobbelthed. Hvis her havde foreligget et fælles Embedsværk, vilde Konsekvensen deraf have været, at det alene kunde lydt under en fælles Myndighed eller under begge Landes særskilte Myndigheder, optrædende i Fællesskab. Nogen Ret for den ene Participant i Fællesskabet til med ensidige Bestemmelser frit at forføie over den fælles Tjener kunde ialfald alene finde Sted i Henhold til den andens særlige Samtykke. Under hele vort Konsulatfællesskab har imidlertid ubestridt hvert af Landenes Lovgivning øvet en u a f h æ n g i g Ret til at forføie over Konsulerne, til at henlægge til dem Gjøremaal og foreskrive dem Regler for disses Udførelse. Indtil 1858 var, som alt oven nævnt, Administrationen tvedelt, ikke alene efter hvert Lands særskilte Anliggender, men endog indtil en vis Grad i de fælles, idet f. Ex. vedkommende norske Departement

---

[1]) Komiteens Indst. S. XLIX.

[2]) Mischler & Ulbrich: Österr. Statswörterbuch 1896 Side 403, 2den Spalte, og 405, 1ste Spalte.

paa egen Haand kunde øve sin Kontrol med Konsulerne lige til at lade dem tiltale til Embedsforbrydelse. Da i 1858 en Forandring gjordes med Hensyn til Fællesanliggenderne, udtalte vedkommende Komite ogsaa udtrykkelig, at Unddragelsen af Konsulatanliggender fra Landenes særskilte Myndigheder efter de bestaaende unionelle Forhold ikke kunde strækkes videre end til de for begge Riger fælles Konsulatanliggender [1]). Selvfølgelig vilde en saadan Udtalelse have været ganske ubegrundet, hvis denne Komite havde opfattet Konsulatvæsenet som et virkeligt helt ud fælles Embedsværk, da intet havde været korrektere, end at et saadant helt ud stilledes under en fælles Bestyrelse. Den modsatte Opfatning fremtræder imidlertid ogsaa af den Ordning med Hensyn til Embedseden, som indførtes ved Instruxen af 1858, idet efter sammes § 10 særskilt Ed skulde aflægges som svenske og som norske Embedsmænd, den svenske til Kommercekollegiet og den norske til Indredepartementet. Først da ved Forordningen af 4de November 1886 Udenrigsministerens Myndighed udvidedes til en Slags Overledelse, idet det navnlig overlodes ham at give en almindelig Instrux ogsaa omfattende Særanliggenderne, og en fælles Embedsed, om end udstedt *in duplo,* stilledes istedetfor de tvende, kunde det have været sagt, at man var naaet til et virkeligt fælles konsulært Embedsværk, saafremt ikke begge Landes fremdeles ubestridte Adgang til ved særskilte Love at forføie over Konsulerne havde staaet iveien for en saadan Opfatning.

Det turde saaledes bedst stemme med den faktisk stedfindende Ordning ikke at anse Fællesskabet som betydende mere, end at Stillingen som norsk og Stillingen som svensk Konsul er fast forenet hos samme Person, og da denne Opfatning tillige er den, som medfører mindst Afvigelse fra det i sig selv regelmæssige, at hvert Land har sit eget Embedsværk, og bedst lader sig forene med Lovenes Taushed angaaende noget Konsulatfællesskab, synes den at have de bedste Grunde for sig. Der foreligger imidlertid intet, som berettiger til den Antagelse, at denne Forening af de tvende Embeder hos én Person skulde finde Sted anderledes end i Henhold til begge Parters altid tilbagekaldelige Samtykke. Naar man gaar ud fra denne Opfatning, forstaar man ogsaa, hvorledes hin Storthingskomite 1814 kunde udtale, at der intet var til Hinder for overalt, hvor det maatte findes ønskeligt, at beskikke andre Mænd til norske end til svenske Konsuler, ligesom at man ogsaa senere fra norsk Side, saaledes Regjeringen i 1847, har fastholdt, at denne Adgang ikke burde spærres.

Som vi har seet, kunde det i 1814 intet Argument være for, at Konsulatvæsenet burde være fælles, at dette ikke lod sig løsrive fra Udenrigsstyrelsen, der forudsættes at skulle være fælles; thi skjønt man lod Konsulerne blive fælles, blev de dengang dog ligesaalidt i nævneværdig Mon henførte under Udenrigsstyrelsen, som dette havde været Tilfældet med det tidligere svenske Konsulatvæsen. Den senere Udvikling har imidlertid, som ogsaa nævnt, medført, at Udenrigsstyrelsen mer og mer har faaet Ledelsen af Konsulatvæsenet i sin Haand, og at dette ikke er nogen Tilfældighed, fremgaar allerede deraf, at det stemmer med det ogsaa andetsteds almindelige. I Virkeligheden er Forandringen dybt begrundet i selve den Udvikling, som Konsulatvæsenet og tildels ogsaa Diplomatiet i Løbet af dette Aarhundrede har undergaaet, og som fra to Etater med væsentlig skilte Opgaver har gjort dem til i Virkeligheden én Etat med væsentlig samme Opgaver og Stilling, om end med nogen Gradsforskjel indbyrdes, navnlig med Hensyn til repræsentativ Betydning og Virkemidler.

Forskjellige Omstændigheder har bidraget hertil.

Først og fremst vistnok, at Samfærselen, der mer og mer omspænder hele Jorden, har nødvendiggjort for de europæiske Stater at lade sig repræsentere ikke alene indbyrdes, men ogsaa i smaa som store udeneuropæiske Lande, i mange af hvilke man imidlertid har fundet at burde nøie sig med Repræsentanter af Konsuls Rang. Navnlig ved de syd-

[1]) Konsulatkomiteens Indst. Sth. Forh. 1878, Odelsth. Prp. Nr. 1, Side 7.

amerikanske Staters Løsrivelse fra sine europæiske Moderlande skabtes der en ny Række suveræne Stater, hvoraf mange ogsaa indbyrdes alene lader sig repræsentere ved Konsuler, og til hvilke ialfald de fleste mindre europæiske Stater alene har sendt Repræsentanter med Konsuls Navn. Følgen heraf er bleven, at det i disse Lande regelmæssig tilstedes en Konsul at udføre alt, hvortil der ellers efter gammel europæisk Ret udfordres en Gesandt, navnlig da at forhandle umiddelbart med selve Landets Regjering og repræsentere sin Regjering ligeoverfor denne, ligesom ogsaa at Konsulerne er bleven tillagt den samme Ukrænkelighed som Diplomaterne[1]). I de uciviliserede Lande, hvor som Regel alle Europæere i Henhold til afsluttede Traktater nyde Exterritorialitet og henhører under sin egen Konsularjurisdiktion, forstaaes det iøvrigt ogsaa af denne Grund, at Konsulens retlige Stilling og Hellighed bliver omtrent som Diplomatens, ligesom det paa den anden Side ogsaa let indsees, at ethvert Land maa overtage det fulde Ansvar for, hvad dets med en saadan Uantastelighed og Magtfylde udstyrede Embedsmænd foretager sig i det fremmede Land, der har samtykket i at taale denne Inskrænkning i sine Rettigheder, og at det derfor her er saa meget mere Grund til at stille Konsulen under Ledelse af selve den Myndighed, hvis særlige Opgave det er at vaage over Statens Forhold til de fremmede Magter.

Denne Udvikling af Konsulatvæsenet, hvorved det i det hele overalt udenfor Storstaterne kan erstatte Diplomatiet, er selvfølgelig meget heldig for de smaa Stater og fremfor alle for en Stat som Norge, der med sin udstrakte Skibsfart kan have Trang til overalt at have en Repræsentation, for hvilken alle Døre staar aaben, men som vanskelig eller umulig vilde kunne opnaa dette Krav tilfredsstillet, hvis dertil skulde udkræves, at man overalt havde Sendebud af diplomatisk Rang. Naar man her i Landet endog særlig har fremhævet Nødvendigheden af at have en stærk Konsularrepræsentation i oversøiske Lande paa Grund af den der herskende Usikkerhed i de politiske, administrative, sociale og økonomiske Forhold, er jo Konsulernes Evne til paa disse Felter at kunne tilfredsstillende løse sine Opgaver netop betinget af, at de har samme Stilling og Rettigheder som Diplomaterne. Ved at løsrive Konsulatvæsenet fra Udenrigsstyret vil man derfor enten, om disse Fordele dog skulde bevares, af Konsulatstyrelsen maatte skabe et Slags særskilt norsk og særskilt svensk Udenrigsstyre ved Siden af det fælles, hvad visselig med fuld Grund har været anseet for uforenlig med Unionen. Eller ogsaa maatte man opgive Fordelene og forbyde vore Konsuler at benytte sig af den fordelagtigere Stilling, som nu Folkeret og Sædvane paa mange Steder giver dem. Denne Konsekvens vedkjender man sig vistnok ogsaa, idet det anføres, at Konsulen i hvert paakommende Tilfælde, hvor der haves Brug derfor, af Udenrigsministeren kan udstyres med diplomatisk Karakter, og da naturligvis ogsaa for Tilfældet vil sortere under Udenrigsstyret. Det forstaar sig imidlertid selv, hvor ganske utilfredsstillende en saadan Ordning vilde være, der henviste Udenrigsstyret til regelmæssig at handle gjennem den ubekjendte, af den uafhængige, fra en anden Etat for Tilfældet laante Personer, hvilke til og med paa Ansættelsesstedet paa Grund af sin ellers i Forhold til andre Konsuler saa reducerede Stilling let vilde nyde mindre Anseelse. Ikke heller er det altid tilfredsstillende for vore Interesser, at vor Repræsentant i fjerne Lande skal være afskaaret fra at handle paa egen Haand, men først gjennem Henvendelse hjem maa opnaa en Instrux fra Udenrigsstyrelsen.

---

[1]) Se herom bl. a. Revue Général du Droit International Public 1896, Side 699 og 1895 Side 556. Aubert i «Morgenbladet» 1895 Nr. 84, 88, 90, 93, 96 og 100. 1875 Aars Konsulatkomites Indstilling Side 164 (Sth. Prp. Nr. 1, 1878).

De sydamerikanske Republiker har ved Traktat af 1888 udtrykkelig anerkjendt Konsularboligens Ukrænkelighed og Konsulernes Asylret.

Se ogsaa den franske Udenrigsministers i Sth. Prp. Nr. 49, 1892, Side 12, citerede Udtalelse, hvori fremhæves, at der er en forbausende Forskjel mellem Konsulernes Nutidsopgave og deres tidligere Stilling. «Handels- og Skibsfartsanliggender, Gjøremaal af administrativ, af judiciel og af politisk Art er i vore Dage betroet Konsulerne . . .» «Der gives ingen Gjenstand, hvorpaa ikke en Konsuls Opmærksomhed bør være rettet».

Skal Udenrigsstyrelsen i hvert enkelt Tilfælde overtage Ledelsen og Ansvaret, maa den som Grundlag for sin Optræden fordre en Fremstilling, som ofte ikke kan gives telegrafisk; at forlange af den, at den, saasnart det begjæredes af en Konsul, der særlig er afklædt al diplomatisk Karakter, uden videre skulde give ham en Bemyndigelse in blanco til at handle som Diplomat, vilde være at give igjen med den ene Haand, hvad man har taget med den anden.

Naar man erindrer, at man ogsaa hos os mere og mere har taget Ordet for at oprette fastlønnede Embedskonsulater, navnlig i fjerne Lande, for derigjennem at skaffe sig en fyldig og paalidelig Repræsentation for sine Interesser og Bistand for sine Landsmænd, og at særlig saadanne Konsuler saavel efter den almindelige Folkeret kan benyttes som ogsaa efter almindelig Erfaring er vel brugbare til i enhver Henseende at tjenstgjøre som diplomatiske Sendebud, da indsees det, hvor utilraadelig en saadan Ordning vilde være, ved hvilken man netop afskar sig selv fra en stor Del af den Nytte, som man kunde have af disse Konsulater, og hvorved man kunde opnaa fuldt Vederlag for de ved deres Underhold forbundne betydelige Omkostninger.

Men ikke alene Konsulerne har af oven nævnte Grund nærmet sig Diplomaterne; ogsaa fra den anden Side har en tilnærmende Bevægelse fundet Sted, idet i vore Tider med den stedse mere udviklede Sans for de fredelige Sysler og det stedse mere udviklede fredelige Samkvem Diplomaternes Opgave mere og mere har strukket sig ud til ogsaa at omfatte det, som tidligere særlig har henligget under Konsulerne [1]). Dette har da videre medvirket til, at Konsuler og Diplomater mange Steds har smeltet eller ialfald er stærkt paa Veie til at smelte sammen til én Etat, saaledes netop i Frankrige, hvis Ordning hos os er bleven fremstillet som den i teknisk Henseende fuldkomneste [2]). Med rette kan det derfor nu siges, at det er en vistnok «meget udbredt, men feilagtig Opfatning, at Gesandterne alene er til for Politikkens, Konsulerne alene for Handelens Skyld. Thi saavel Gesandter som Konsuler er efter den ogsaa i andre og det netop i de mest mønstergyldige Stater herskende Opfatning til for at varetage sin Stats og sine Landsmænds Interesser i alle Retninger . . . Man kan sige, at der ingen væsentlig Forskjel bestaar eller ialfald bør bestaa mellem de Diplomaten og de Konsulen stillede Opgaver» [1]).

Det er klart, at ogsaa denne Udvikling er i særlig Grad heldig for de smaa Stater, som derved kan opnaa at faa et bedre beskjæftiget, mere nyttigt og derfor ogsaa et i enhver Henseende mere brugbart Diplomati, samtidig med, at Omkostninger kan spares ved, at konsulære Gjøremaal i større Udstrækning overlades Diplomaterne. Fuldkomnest vil man vistnok kunne nyde godt af Udviklingen ved, at Konsulatfællesskabet bevares sammen med det diplomatiske Fællesskab. Men skulde dette af andre Grunde dog ikke vinde Bifald, er det ialfald klart, at en fuldstændig Udsondring, hvorefter den udenrigske Ledelse intet fik at skaffe med Konsulerne og Konsulatstyrelsen intet med Diplomatiet, vilde være den grundigste Maade, hvorpaa man kunde berøve sig al Andel i og al Fordel af den her omhandlede Udvikling. Naar derimod Udenrigsstyret stilles i Forhold ogsaa til Særkonsulerne og gjøres til disses Overordnede omtrent paa samme Maade, som det nu er Fælleskonsulernes, vil der intet være til Hinder for, at den Samvirken mellem Etaterne, og den Forfremmelse fra Etat til Etat, som nu til Gavn for dem begge lader sig iværksætte, fremdeles kan bevares.

Hvad den senere Tids Udvikling har medført, turde saaledes i sig selv være tilstrækkeligt til at begrunde den Fordring, at Konsulatvæsenet ikke nu maa løsrives fra Udenrigsstyret, selv om en saadan Løsrivelse tidligere havde været i sig selv ubetænkelig. Imidlertid forholder det sig

---

[1]) Se herved bl. a., hvad i Sth. Forh. 1894, Sth. Indst. XX A, Side 6—8 er udtalt angaaende det schweiziske Diplomati. Se ligeledes Aubert l. c.

[2]) Indredepartementets Foredrag, Sth. Prp. Nr. 49, 1892, Side 12—13, hvor det ogsaa meddeles, at i Frankrige Diplomater og Konsuler underkastes samme Examen, at Konsulaspiranten begynder som Attaché i Udenrigsministeriet og derpaa ansættes ved en Legation eller et Konsulat, at Konsuler ofte forfremmes til Diplomater, og at i vore Dage politiske Gjøremaal ofte betroes Konsuler.

[1]) Mischler og Ulbrich, Österreichischer Staatswörterbuch, Wien 1896, Side 404, 1ste Spalte.

tilvisse saaledes, at den ældre svenske Ordning, hvorefter der, ialfald som Regel, liden eller ingen Forbindelse var mellem Konsulerne og Udenrigsstyret, og som i 1814 gik i Arv til vort fælles Konsulatvæsen, altid har været en mindre tilfredsstillende.

Thi ogsaa efter den gamle europæiske Konsularret indtager Konsulerne en ganske anden Stilling ligeoverfor Udlandet end et Lands øvrige Embedsmænd. En Konsuls Embedsmyndighed er altid en Indskrænkning i det fremmede Lands Territorialhøihed og udkræver derfor altid dettes Tilladelse. Selv om der blot handles om Konsulens Forhold til egne Landsmænd, kan Kompetenceoverskridelser finde Sted, hvorved det fremmede Land krænkes. Desuden er Konsulen i mange saadanne Tilfælde traktatmæssig berettiget til at fordre Bistand af Stedets Myndigheder, og disse forpligtet til endog uden selvstændig Undersøgelse at stille sig til hans Forføining, og heraf kan opkomme baade Tvistigheder og berettigede Klager fra saavel den ene, som den anden Side. Lider Konsulens Landsmænd Overlast af Stedets Myndigheder, maa Konsulen søge at rette herpaa, øves der Overlast mod dem af nogen anden, hvorimod Stedets Myndigheder skulde yde Beskyttelse, maa han søge at opnaa denne; sættes nogen af hans Landsmænd under Tiltale, maa Konsulen tage sig af Sagen og har Ret til at overvære Retsforhandlingerne. Meget af, hvad en Konsul her har at gjøre, kunde vistnok udføres af en Privatmand, men der er den Forskjel, at naar Konsulen udfører det, udføres det paa Embedsvegne, og at Myndighederne paa Stedet paa den ene Side ikke kan afvise ham, og Ansættelseslandet paa den anden fuldt ud staar til Ansvar for hans Optræden. Dette Ansvar for Konsulens Handlinger er igjen vistnok ikke andet end, hvad der ogsaa retslig seet gjælder alle Embedsmænd, men praktisk talt er der dog en overordentlig Forskjel mellem Ansvaret for Embedsmænd, der virker inden et Land og alene tilfældig kommer i Berøring med Udlændinge, og for Embedsmænd, hvis Opgave stadig medfører saadan Berøring, ja for en stor Del bestaar i at søge løst Konflikter og gjennemført Reklamationer, hvori udenlandske Myndigheder eller ialfald Udlændige er Part. Hertil kommer endelig, at Folkeretten stiller den Fordring ogsaa til en Konsul, navnlig *consul missus*, at han skal afholde sig fra al Indblanding i det Lands indre Politik, i hvilket han er ansat, og at ogsaa Overtrædelse heraf kan medføre Ansvar, der gjøres gjældende mod Ansættelseslandet selv.

Heraf vil det fremgaa, at Konsulatvæsenet altid i den Forstand er et udenrigsk Anliggende, at det stadig fremkalder Berøringer, Samvirken eller Sammenstød med udenlandske Autoriteter, og at det derfor baade er unaturligt og uhensigtsmæssigt at berøve den Myndighed, som har at lede og vaage over Forholdet til Udlandet, og hvis Opgave det er at fjerne Misstemninger og gjenoprette det gode Forhold til Udlandet, hvor det er forstyrret, enhver Kontrol med og enhver Andel i Ledelsen af Konsulatvæsenet. Saameget mere gjælder imidlertid dette, hvor der er Tale om to i Krig og Fred uopløselig forbundne Stater, der saaledes ligeoverfor Udlandet maa staa Last og Brast med hinanden. Norge ligesom Sverige har et gyldigt Krav paa, at ikke dets Forhold til Udlandet forstyrres ved urigtig Adfærd af det andet Lands Konsuler, og derfor ogsaa paa, at begge Landes Konsuler til Forebyggelse heraf undergives en Kontrol og Ledelse, hvori ogsaa det andet Land er delagtigt. Og særlig Norge har paa Grund af sin udstrakte Skibsfart en stor Interesse i, at dets gode Forhold til selv de fjerneste Lande ikke kompromitteres ved, være sig en svensk eller norsk Konsuls Konduiteløshed eller Mangel paa folkeretlige Indsigter, og derfor ogsaa i, at saavel Sveriges som dets egne Konsuler stilles under en Kontrol og Ledelse, der baade er særlig indsigtsfuld paa dette Felt og ansvarlig for begge Lande.

At Konsulatvæsenet ikke kan løsrives fra Udenrigsstyret, behøver imidlertid ikke at medføre, at det nødvendigvis maa være fælles. Der er intet til Hinder for, at det fælles Udenrigsstyre gives Andel i Ledelsen af de enkelte Landes særskilte Institutioner. Saalænge Udenrigsstyret udelukkende forestaaes

af svensk Myndighed, kunde det vel vække Anstød, om det skulde gjøres til overordnet for et udelukkende norsk Embedsværk; men ganske anderledes staar Sagen, om en virkelig Fællesminister stilles i dette Forhold til begge Lande. Ligesaa ubegrundet er den Indvending, at en saadan Dobbelthed i Konsulatstyrelsen, idet denne dels skulde henhøre under Udenrigsministeren, dels under det enkelte Lands særskilte Myndigheder, vilde fremkalde Grænsetvister og Kompetensekonflikter. Denne Dobbelthed er nemlig allerede nu tilstede, og der har ikke heller fra nogen Side været tænkt paa at fjerne den ved at betage de særskilte norske og svenske Myndigheder den Andel, de nu har i Ledelsen af det fælles Konsulatvæsen. Er der nogen Forskjel, synes denne til og med at maatte gaa i den Retning, at Forholdet er vanskeligere nu, naar samme Konsularembedsmand sorterer under tre Myndigheder, end det vil blive under særskilt Konsulatvæsen, hvor disse dog begrænses til to. Saafremt man vedblivende ikke alene henlægger til Udenrigsministerens Ressort alt, som angaar Konsulernes Forhold til fremmede Magter og Myndigheder, men ogsaa i Almindelighed, selv om Rigerne faar hver sin Konsulsetat, gjør Udenrigsministeren til Foredragende i Konsulatsager, vil der ialfald ingen Grund være til at frygte for, at ikke ligesaa godt som nu Udenrigsministeren skulde kunne hævde sin Stilling ligeoverfor det enkelte Lands særskilte Konsulatstyre. Allerede af hvad oven er sagt, fremgaar, at ogsaa den Indvending er ubegrundet, der gjør gjældende, at der er liden Mening i, samtidig med, at man skaber en særskilt Fællesminister for de udenrigske Sager, at borttage fra Udenrigsministeriet, om ikke det vigtigste af dets nuværende Gjøremaal, saa dog det omfangsrigeste. I Virkeligheden bliver da nemlig ved Oprettelsen af særskilte Konsulatvæsener lidet eller intet borttaget, idet Udenrigsministeren i mange Henseender vedbliver at indtage væsentlig samme Stilling i Forhold til de særskilte Konsulatvæsener, som han hidtil har indtaget til det fælles, der ogsaa i alt, hvad angaar hvert enkelt Lands særlige Anliggender, henhører under disses særskilte Myndigheder. En Del Vanskeligheder og Besvær vil Udenrigsministeren vistnok befries for, nemlig de, som han nu har, hvor disse Myndigheder er uenige om Konsulsudnævnelser eller lignende. Til Gjengjæld vil dog den Forflerelse af hans Underordnedes Tal, som Oprettelsen af tvende Etater maa medføre, altid maatte virke i Retning af at forøge Arbeidet.

I Henhold hertil har vi tænkt os en Ordning, hvorved paa den ene Side Udenrigsministerens Forhold til Konsulatvæsenet fastslaaes, saaledes som i vort Udkast til Rigsaktsforandringer § 4 III og VIII skeet, og der paa den anden Side ved en særskilt Lov om Konsulatvæsenet aabnes Adgang til efter en bestemt Tid at beskikke særskilte Konsuler for hvert af Rigerne. I Loven skulde da bestemmes, at Konsulatfællesskabet skulde være uopsigeligt i f. Ex. 15 Aar og derefter ved Beslutning fattet i Lovs Form kunne opsiges med 5 Aars Frist. Vi har antaget, at da der nu gjøres adskillige Udsættelser ved det fælles Konsulatvæsen, som visselig kan rettes, og da nu i det hele i Norge en stærk Forudindtagethed imod det er bleven fremherskende, havde det et billigt Krav paa at gives en vis Tid til at godtgjøre, om det dog ikke kan virke tilfredsstillende.

Om det imidlertid medgives, at den af os foreslaaede Ordning, om den skulde lede til, at hvert af Landene i sin Tid fik sit eget Konsulatvæsen, ikke vilde medføre nogen Fare for Tilsidesættelsen af de unionelle Hensyn, vil maaske fra den anden Side den Paastand fremsættes, at den ikke er skikket til at realisere de Fordele, som man tilsigter opnaaet ved særskilt Konsulatvæsen, idet dette alene kan ske naar det stilles under en ogsaa helt ud særskilt Ledelse. Urigtigheden af en saadan Paastand er imidlertid indlysende. Alt hvad der er anført som Grunde for Oprettelsen af særskilt Konsulatvæsen, vil ogsaa kunne opnaaes, om man opretholder dets Underordnethed under det fælles Udenrigsstyre. Man vil ligefuldt opnaa uhindret af det andet Land at kunne bestemme, hvor Konsulater skal oprettes og hvorledes disse skal ordnes, ligesom at foretage de Forandringer heri, som hver Tids forandrede Forhold

maatte kræve. Man vil ligefuldt opnaa at kunne til consules missi alene vælge egne Landsmænd, ligesom frit at kunne fjerne dem, der ikke tilfredsstillende røgter sit Kald som Befordrere af Landets Handels- og Søfartsinteresser. Man vil ligefuldt undgaa al saadan Interessekollision ved, at samme Personer har at varetage konkurrerende Landes Tarv, hvorfor der har været ytret saa megen Frygt.

Det er under disse Omstændigheder for os mindre paakrævet at gaa nærmere ind paa Spørgsmaalet, om den Adgang, som vi har fundet at maatte fastholde, til at opløse Konsulatfællesskabet, kan antages i sin Tid at ville blive benyttet eller ikke. Vistnok synes den væsentligste Grund til at søge Konsulatvæsenet unddraget for Fællesskabet at være bortfaldt, naar Norge i dettes Bestyrelse gjøres fuldt ligestillet med Sverige. og vistnok maa det medgives, at den enge Forbindelse, som der er mellem Konsulatvæsen og Diplomati, og som Fremtiden synes endnu mere at ville udvikle, gjør det baade naturligst og hensigtsmæssigst, at de begge ordnes paa samme Maade. Paakrævet af unionelle Hensyn kan det fælles Konsulatvæsen dog ikke siges at være, og dette i Forening med den Omstændighed, at det ikke nu kan erkjendes at finde Sted anderledes end i Henhold til hvert af Landenes frie, altid tilbagekaldelige Villie, er for os tilstrækkelig Grund til at fastholde den af os foreslaaede Valgfrihed uden Hensyn til, hvilket Resultat denne tilslut maatte lede til.

Paa den anden Side vil vi dog ikke undlade at udtale som den Mening, der hyldes af ialfald en Flerhed blandt de undertegnede, at Konsulatfællesskabet, ogsaa om alle de Momenter, som her kan komme i Betragtning, medtages, er den Ordning, hvormed begge Riger er bedst tjent, og at det derfor maa ansees overveiende sandsynligt, at det ogsaa fremtidig vil blive opretholdt, naar det stilles under saadanne Forhold, at ikke udenforliggende Hensyn mere vil kunne gjøre sig gjældende. Saalænge Udenrigsstyret ledes af en udelukkende svensk Embedsmand, er det, navnlig efterat det fælles Konsulatvæsen var bleven gjort til en Administration under dette, vel forstaaeligt, at det Spørgsmaal opkastedes, om ikke Fællesskabet paa dette Felt kunde ophæves, idet man nemlig da gik ud fra, at derved ogsaa Forbindelsen mellem vort Konsulatvæsen og det nuværende Udenrigsstyre vilde kunne opløses, og det Felt, hvorpaa denne for os saa utilfredsstillende Institution har at virke, saaledes vilde kunne begrænses. Som oven paavist er imidlertid denne sidste Forudsætning urigtig. Udenrigsstyrets nærværende Stilling til Konsulatvæsenet skyldes ikke den Omstændighed, at dette er fælles, men den, at ethvert Konsulatvæsen i vore Dage naturlig hører sammen med Udenrigsstyret, og netop denne Side af Sagen maa da ogsaa under særskilt Konsulatvæsen opretholdes, ialfald om man ikke vil lade Konsulatvæsenet skifte Karakter paa en for dets Effektivitet meget nedsættende Maade. Sættes da denne Sagens politiske Side ud af Betragtning, og holder vi os udelukkende til Spørgsmaalet om, hvorledes vi vil kunne faa det i sig selv bedste Konsulatvæsen, kan vi i det hele slutte os til den udførlige Udredning, som i 1892 er givet af Storthingets Konstitutionskomites Mindretal, og hvorved alt, hvad der er anført til Fordel for særskilt Konsulatvæsen, antages tilstrækkelig imødegaaet, og vi skal derfor her indskrænke os til alene at fremhæve Hovedpunkterne.

Særskilt Konsulatvæsen kan ikke gjennemføres uden en betydelig Forøgelse af Omkostningerne for hvert af Landene. Forsaavidt dette hos os har været benægtet, har det beroet paa, at man har taget til Indtægt for det særskilte Konsulatvæsen den Besparelse, som vilde opnaaes, om de ulønnede Konsulater omgjordes til rene Æreskrav, istedetfor at der nu anvendes ca. Kr. 400 000,00 af Rigernes Konsulatafgifter til deres Aflønning. Denne Beregningsmaade er imidlertid alene tilstedelig under den ubevislige Forudsætning, at Forandringen i disse Konsulers Stilling ikke ogsaa lader sig iværksætte under Fællesskabet. Ikke heller kan det, tiltrods for det af 1875-Aars Konsulatkomite derom udtalte, ansees givet, at Norges nærværende Bidrag til det fælles Konsulatvæsen ikke er uforholdsmæssigt og kunde blive Gjenstand for en Nedsættelse. Den Omstændighed, at Bestridelsen af Konsulatudgifterne for en ganske overveiende Del er lagt paa Handelsflaaden, og at denne har voxet omtrent dobbelt saa raskt i Norge som

i Sverige, har bevirket, at Norge nu udreder adskilligt mere end $^{3}/_{5}$ Parter af samtlige Konsulatudgifter, og i Forhold til sin Befolkning fire Gange saa meget som Sverige. Unionskomiteen af 1865 vilde, at der foruden til Handelsflaaden ogsaa skulde tages Hensyn til Folkemængden og Vareomsætningen, og om den end ingen bestemte Forholdstal mellem disse Faktorer foreslog, synes det utvivlsomt, at dens Udgangspunkt vilde have maattet lede til en Forhøielse af Sveriges Andel. Finder en saadan imidlertid Sted, er det selvfølgeligt, at særskilt Konsulatvæsen vil stille sig endnu mere økonomisk ufordelagtigt for Norge i Forhold til fælles.

Det har været fremhævet som en Feil ved det nuværende fælles Konsulatvæsen, at man har for faa consules missi, navnlig i de andre Verdensdele. Der foreligger imidlertid intet, som giver Støtte til den Antagelse, at Tallet ikke skulde kunne opnaaes øget, naar herom fra norsk Side fremsattes Krav. Gaar man ud fra, at ogsaa under Fællesskabet de ulønnede Konsuler kan gaa over til rent honorære, vil under dette en saa vidtgaaende Forflerelse af de fastlønnede consules missi, som nogen kan ønske, kunne finde Sted endog uden nogen Forøgelse af Konsulatudgifternes samlede Sum. Af de Udredninger, som er givet over særskilt norsk Konsulatvæsen, fremgaar det derimod, at man, om ikke en betydelig Forøgelse skal blive Følgen, under dette vil maatte indskrænke sig til Oprettelsen af de nye fastlønnede Konsulater, som ansees allernødvendigst. I Virkeligheden vil da en Reform i denne Retning i rimelig Udstrækning under Fællesskabet kunne iværksættes samtidig med en Nedsættelse af Konsulatudgifterne, hvilken ogsaa kan benyttes til en meget ønsket Lettelse af Skibsafgifterne, medens under særskilt Konsulatvæsen en saadan Reform ikke kan ske, uden at enten Handelsflaadens Afgifter eller Statskassens kontante Bidrag forhøies.

Men saa gjøres det gjældende, at om end under særskilt Konsulatvæsen Tallet paa consules missi maa blive færre, bliver de dog alle norske, medens i modsat Fald omtrent Halvdelen vil være svenske. Det er imidlertid indrømmet, at vore Redere og Skibsførere ingen Klage har havt at føre over de svenske Konsuler, og hvad Matroserne angaar, synes det, at den væsentligste Grund, man har fundet at kunne anføre for, at disse ikke skulde være tjent med dem, er det fremmede Sprog. Da en Svenske og en Nordmand imidlertid turde have lettere for at forstaa hverandre end en Nordmand og en Englænder eller Spanier, synes det dog ogsaa for Matrosen at maatte være en Fordel, at man ved Hjælp af Fællesskabet kan erholde saa mange flere consules missi af skandinavisk Nationalitet istedetfor de consules electi, som tages blandt Stedets Forretningsdrivende, og som hyppigst hverken har Idé om norsk eller svensk. Hertil kommer, at ved de fleste større Konsulater vil der haves en Sekretær eller Kontorist, og der er da intet iveien for at gjennemføre som Regel, at denne bør være norsk, naar Konsulen selv er svensk, og omvendt.

Hvad oven er sagt om Sproget, kan ogsaa gives sin tilsvarende Anvendelse paa forskjellige andre Forhold, navnlig paa den svenske Konsuls Kjendskab til norsk Lov og Ret, norske Næringsveie og norske Forhold i Almindelighed. Ogsaa her kan det imidlertid bemærkes, at Reformer kan være ønskelige og meget vel lade sig gjennemføre under Fællesskabet, saa at man sikrer sig, at de, som gaar ind i Konsulsetaten, erhverver saadanne Kundskaber, der kan være paakrævet for en fyldestgjørende Varetagelse af begge Rigers Tarv.

Med Hensyn til det Sammenstød af Pligter, der er fremstillet som en Følge af, at begge Lande har fælles Konsuler i Tilfælde, hvor der er Konkurrence mellem Landenes Næringsdrivende, skal vi alene bemæke, at et saadant overhovedet ikke kan opkomme, saafremt Konsulen holder sig indenfor det Felt, som hans officielle Stilling anviser ham, og forøvrigt erindrer, at naar begge Lande har taget ham til sin fælles Tjener, er det ogsaa hans Hjemlands Vilje lige saa meget som det andet Lands, at han fremmer begge Landes Interesser med samme Iver og uden nogen Partiskhed. Ligesaa liden Betydning kan vi tillægge den Omstændighed, at de to Lande har eller ialfald kan have et forskjelligt Handelssystem. I Virkeligheden turde det være umuligt at paavise noget Punkt i en Konsuls Optræden, som skulde kunne paa-

virkes af hans Hjemlands protektionistiske eller frihandlerske System. Konsulens handelspolitiske Virksomhed vil væsentligst bestaa i at søge at skaffe sit Hjemlands Produkter Indpas paa fremmede Markeder, og da ogsaa de protektionistiske Lande er enige med de frihandlerske i Ønsket om at sælge til Udlandet, blir Konsulens Opgave forsaavidt den samme, enten han repræsenterer et Land af den ene eller den anden handelspolitiske Troesbekjendelse. Var dette ikke saa, indsees det forøvrigt ikke, hvorfor han ikke skulde kunne begrænse sin Iver til alene at omfatte det Lands Produkter, der ønskede disse afsat, hvorved jo ogsaa den oven berørte Pligtkollision saa meget grundigere blev undgaaet. Vistnok kan han ogsaa virke noget for Importen til sit Hjemland ved at meddele Oplysninger om Ansættelsesstedets Produktionsgrene, men selv protektionistiske Lande maa jo undertiden importere Varer og kan derfor intet have imod at blive saa paalidelig underrettet om, hvor de bør tage disse fra, som muligt. Naar der i denne Forbindelse ogsaa er anført, at de Raad og den Veiledning, som en Konsul kan give, vil kunne farves af hans handelspolitiske Opfatning, er herved tilstrækkeligt at bemærke, at al den Stund Konsulaterne ikke gjøres til Poster, som besættes af enhver Tids parlamentariske Flertal, vil det ligesaa vel hænde, at den Art forskjellige Opfatninger gjør sig gjældende inden en udelukkende norsk Konsulsetat som inden en norsk—svensk.

Vi kan da ikke tillægge de Grunde, som er anførte for, at de norske Interesser ikke skulde kunne fyldestgjøres uden gjennem norskfødte Konsuler, nogen Betydning, saameget mindre, som de ikke heller vides at være delt af de Kredse inden Norge, der her skulde have den rigeste Erfaring, men hvis Erklæringer om Spørgsmaalet man hidtil ikke har fundet det paakrævet at indhente. Vi kan under disse Omstændigheder ikke andet end finde det afgjørende, at Fællesskabet baade paa Grund af den nære Sammenhæng mellem Diplomati og Konsulatvæsen er det naturligste, og at under dette Konsulatvæsenet med rimelige Opofrelser kan gives det bedste Udstyr. I denne Forbindelse fortjener det ogsaa at fremhæves, at det altid er tilraadeligt at husholde noget med Mængden af de Kræfter, som anvendes til den offentlige Tjeneste, saa meget mere, som det navnlig i smaa Samfund kan være vanskeligt at erholde alle Pladse tilfredsstillende besatte. Hvad Konsulerne angaar, tar vi neppe feil i den Opfatning, at den Nytte de vil kunne gjøre, i høi Grad vil afhænge af deres personlige mere eller mindre fremragende Egenskaber, og særlig vil det derfor ogsaa her kunne være heldigt, at man, ved at slutte sig sammen med et andet Land, erholder større Udsigt til for enhver Plads at kunne finde en fuldtud skikket Mand.

Som allerede ovenfor flere Gange antydet, antager vi imidlertid paa den anden Side, at det fælles Konsulatvæsen i flere Henseender kan behøve Reformer, hvad jo ogsaa i sig selv er meget rimeligt i Betragtning af de store Omvæltninger, som Udviklingen paa mange Felter har medført i de Decennier, der er forløbne, siden det norsk-svenske Konsulatvæsen sidst var Gjenstand for en gjennemgaaende Revision. Forskjellige herhenhørende Spørgsmaal har ogsaa været under Drøftelse i Komiteen, der imidlertid, saavel i Betragtning af Sagernes almindelige Stilling som af, at den ialfald delvis har tiltroet sig for liden Sagkundskab paa dette Felt, dog ikke har fundet derom at burde afgive noget formuleret Forslag. Dels af, hvad oven er anført, dels af Udtalelser i andre Dele af vor Motivering vil det allerede i det væsentlige sees, hvilke Reformer vi nærmest har tænkt os at burde finde Sted. Vi maa særlig fremhæve, at vi betragter Spørgsmaalet om Forandringen med Hensyn til Konsulatafgifterne for at være af særdeles stor Betydning ikke alene som en økonomisk Reform, der igjen vil kunne udnyttes til en Forøgelse af den fastlønnede Konsulsetat, men ogsaa fordi man derved vil kunne aabne Adgang til, at ethvert af Landene frit kan bestemme over sine Skibsafgifter uden at anse sig bundet af Hensynet til det andet. Man vil nemlig da kunne lade disse Afgifter indbetale hjemme og alle Konsulatvæsenets Udgifter bestride af direkte Tilskud fra Rigernes Statskasser, fastsatte i et bestemt Forhold uden Hensyn til hvert Lands Skibsafgifter.

Foruden hvad ovenfor eller i andre Forbindelser er udtalt, skal vi alene nævne, at

vi antager, at alle Konsulater, altsaa ogsaa Vicekonsulater, bør besluttes oprettede og nedlagte og besættes af Kongen selv, saaledes at begge Landes Indflydelse fuldt ud sikres, at det bør være de enkelte Landes særskilte Myndigheder overladt ogsaa at give almindelige Instruxer om de Forhold, hvis Besørgelse henhører under dem, samt at ved alle Konsulater de norske og de svenske Sager og de disse angaaende Forskrifter bør holdes ud fra hinanden. Her ligesom ogsaa i den udenrigske Styrelse maa begge Sprog selvfølgelig ansees for ligestillede, og enhver kunne betjene sig af det, som han mest er mægtig, men alle trykte Bestemmelser bør forefindes i det Lands Sprog, hvis Anliggender de ordner. Hvad angaar Titulaturen, bør i norske Anliggender Norge nævnes først.

Med Hensyn til Budgettet maa, som allerede ved tidligere Leiligheder nævnt, under Konsulatfællesskabet den Regel gjælde, at der til Forhøielse eller Nedsættelse udfordres overensstemmende Beslutninger i begge Lande. Budgettet maa ansees som bevilget en bloc, medmindre begge Nationalforsamlinger udtrykkelig fatter samstemmige Beslutninger om Udgifternes Fordeling mellem de forskjellige Hovedøiemed eller om enkelte Budgetposter.

Der har imidlertid, saaledes som alt nævnt, ikke af nærværende Komite kunnet udarbeides noget fuldstændigt Forslag til den Lov angaaende Konsulatvæsenet, bygget paa et efter en bestemt Aarrække opsigeligt Fællesskab, som antages at burde tilveiebringes, og endnu mindre har den da kunnet indlade sig paa en Gjennemgaaelse af den nuværende Ordning af Konsulatforholdene i sine Enkeltheder i Hensigt at paapege samtlige de Ændringer eller Forbedringer, som bør ske. Ligesom imidlertid tidligere gjentagne Gange gjennem samdrægtigt Samarbeide af norske og svenske Mænd vort fælles Konsulatvæsen er bleven reformeret, saaledes er der heller ikke nogen Grund til at antage, at ikke ogsaa nu Enighed ad samme Vei skulde kunne opnaaes om, hvad der bør gjøres. Sker dette, og omdannes vort Udenrigsstyre, saaledes at ogsaa dette bliver fælles, norsk ligesaa meget som svensk, finder vi ingen Grund til at antage, at ikke det fælles Konsulatvæsen, underordnet det fælles Udenrigsstyre væsentlig paa samme Maade som hidtil, vil blive opretholdt ogsaa udover den omforenede Tid ved begge Landes frie Tilslutning.

Komiteens Medlem Frits Hansen, der slutter sig til nærværende Komitefraktions Forslag og er enig i dens Motivering forøvrigt, vil dog hvad dette Punkt angaar, have udtalt, at han, om han havde været af den Mening, at Spørgsmaalet om Konsulatvæsenets Ordning nu krævede en hurtig og endelig Afgjørelse, vilde have tilraadet Oprettelse af særskilt Konsulatvæsen for Rigerne, dog under Udenrigsministerens vedblivende Overledelse. Men han finder det ikke nødvendigt for sin Del i særskilt Fremstilling at veie mod hinanden Fordelen og Manglerne ved begge disse Ordninger, Fællesskab i Konsulatvæsenet eller særskilt Konsulatvæsen for de to Lande. En af Hovedmanglerne ved det nu bestaaende Fællesskab er nemlig efter Alles Erkjendelse det Forhold, at det norske Konsulatvæsen nu staar under en Udenrigsminister, der kun er svensk Embedsmand, og et Udenrigsstyre, der er et svensk Embedsværk. Naar der nu bringes i Forslag Oprettelse af et fælles, ligesaameget norsk som svensk Udenrigsstyre under en fælles, norsk eller svensk Udenrigsminister, og det tillige viser sig, at de svenske Statsmyndigheder og det svenske Folk i sin store Helhed nærer et saa at sige enstemmigt Ønske om at opretholde Fællesskabet i Konsulatvæsenet, finder han det rigtigt, at man fra norsk Side erklærer sig villig til for en Tid at prøve en Reform af det bestaaende Fællesskab under den nye fælles Overledelse, forat der erfaringsmæssig maa vindes fuld Klarhed over, hvorvidt hvert af Landene kan føle sig helt tilfredsstillet ved et saadant under et fælles Udenrigsstyre staaende reformeret fælles Konsulatvæsen Han kan ikke under disse ændrede Forudsætninger anse Spørgsmaalet om Ophævelsen af Fællesskabet saaledes gjennemarbeidet og uddebateret i Norge, at der ikke skulde være nogen Grund til at optage det til fornyet Drøftning og Prøvelse, eller saa at Norge skulde føle sin Ære krænket ved at gaa ind paa en saadan Prøve.

Selvfølgelig maatte hvert af Landene forbeholde sig Ret til efter Udløbet af den Prøvetid, som de maatte komme overens om, at bestemme sig for særskilt Konsulatvæsen. En saadan Overenskomst vilde ogsaa medføre den Fordel, at man derved kom bort fra den for det gode Forhold mellem Rigerne farlige unionelle Dissens angaaende Konsulatfællesskabets Opsigelighed. Hvilket endeligt Resultat en saadan Prøve rimeligvis vil lede til, vil dette Komitemedlem her ikke have udtalt nogen Mening om. Det faar Tiden vise. Men selv om man mener med Sikkerhed at kunne forudse, at Norge tilslut vil bestemme sig for eget Konsulatvæsen, vilde intet synderligt være tabt og intet resikeret derved, at man en begrænset Tid opretholdt det hidtil bestaaende Fællesskab, og man kunde da efter denne Prøvetids Udløb, uden at frygte nogen Modstand eller Vanskeligheder, i al Ro vælge den Ordning, man maatte have lært at foretrække.

IV.

Vi skal endelig i al Korthed knytte nogle Bemærkninger til enkelte af de Bestemmelser, som indeholdes i vore Forslag til Forandringer i Rigsakten og til en fælles Rigsret og Ansvarligheden for denne.

A.

Forslag til Rigsaktforandringer.

Ved § 4 I kan bemærkes sidste Led, der med nogen Forandring gjengiver den norske Grundlovs § 75 g. Forandringen er alene redaktionel, da det siger sig selv, at hvad der gjælder hemmelige Dele af en Overenskomst, ogsaa maa gjælde, om den hele Overenskomst er hemmelig.

Om II og III er allerede tidligere det fornødne bemærket.

ad IV. At Medlem af Kongens Raad skal være Landets «Statsborger af Fødsel» eller «indfødt», kræves nu i Sverige, men ikke i Norge. Da man fra svensk Side har ønsket at bibeholde Bestemmelsen ogsaa for den fælles Udenrigsministers Vedkommende, har vi ikke antaget at burde modsætte os dette. Vi foretrækker imidlertid Udtrykket «Statsborger af Fødsel» fremfor «indfødt», der efter norsk juridisk Sprogbrug neppe betyder det samme. og derhos strengt taget udelukker, at en Nordmand, som er bleven svensk, eller en Svenske, som er bleven Nordmand, kan tages til Udenrigsminister.

ad V. Den Opregning, som gives i det svenske Flertalsudkast, § 27, har vi anseet overflødig, da alt der nævnt maa siges at gaa ind under Udtrykkene «henhører under Udenrigsministeren eller vedkommer Udenrigsstyret».

Iøvrigt maa bemærkes, at ligesom Udenrigsministeren er fælles, saaledes har vi ogsaa gjennemført den Regel, at Behandlingen af Rigernes Udenrigsstyre er én og fælles. Til Begrundelse heraf henvises til, hvad tidligere er bemærket om de udenrigske Sagers Karakter, hvoraf fremgaar, at der overhovedet ingen bestemt Grænse lade sig drage mellem udenrigske Fælles- og Særanliggender, hvorfor ogsaa nu Praxis er gledet over i at behandle dem alle efter Resolutionen af 1835, andet Led, d. v. s. som Fællessager. Dette finder vi ogsaa ubetænkeligt i Betragtning af Bestemmelsen under VII, som sikrer hvert af Rigerne den egentlige Afgjørelse af dets Særanliggender.

Reglerne under VI svarer i det hele til den gjældende Rigsakts § 4, anden Del; dog er ogsaa Fredsslutninger her medtagne, hvad der stemmer med den svenske Regjeringsforms § 13, og synes at fortjene Fortrinnet i Betragtning af de yderst vigtige Afgjørelser, som kan staa i Forbindelse med Fredsslutninger.

Med Hensyn til VII kan henvises til det tidligere udtalte, hvoraf fremgaar, at den heromhandlede Bestemmelse stemmer med, hvad nu praktiseres i norske Sager.

ad VIII. Hvorvidt Udenrigsministeren skal gives Adgang til det enkelte Lands Statsraad, naar der i Henhold til VII behandles Sager, som ogsaa vedkommer udenrigske Forhold og hvormed han da regelmæssig dels vil have havt, dels vil faa Befatning, har inden Komiteen været Gjenstand

for megen Diskussion, hvilken imidlertid som sit endelige Resultat har ledet til, at de svenske og norske Udkast her er bleven uoverensstemmende. Man har fra svensk Side væsentlig mod denne Adgang paaberaabt sig de forskjellige Ansvarsregler med deraf følgende Vanskeligheder. Da disse Regler imidlertid efter vort og for en stor Del ogsaa efter det svenske Flertals Forslag ogsaa i egentlige Udenrigsanliggender er forskjellige, synes dette ikke at kunne komme i Betragtning. For os har det da været afgjørende, at Adgangen til Deltagelse vilde kunne medføre sin aabenbare Nytte uden at behøve at befrygtes at skulle lede til Udenrigsministerens Indblanding i de enkelte Landes indre Anliggender, idet Forudsætningen naturligvis er, at han under sin Deltagelse i Statsraadets Forhandlinger begrænser sig til Udtalelse om de Sider af Sagen, som vedkommer ham. Ved Drøftelsen angaaende Afsluttelsen af en Handelstraktat vil saaledes selve det toldpolitiske Spørgsmaal være ham uvedkommende, medens alt, hvad angaar den i Tilfælde fornødne Forhandling med en fremmed Magt, henhører under ham; og herom kan det allerede paa dette Sagens Trin være af Interesse at høre ham. Antog man ikke, at han skulde kunne deltage i de særskilte Statsraad med Overholdelsen af denne Begrænsning, vilde det ogsaa være saameget mere betænkeligt, saaledes som dog alle Forslag er enige om, at tilstede hans Deltagelse i de særskilte Nationalforsamlingers Forhandlinger. Thi under disse vil det ialfald aldrig kunne hindres, at en Sags samtlige Sider debatteres under ét, og skulde da Udenrigsministeren ikke selv kunne forstaa at opretholde sin Begrænsning, løb man her stadig Fare for, at han kompromitterede sin Stilling ved at blande sig op i Landenes indre Spørgsmaal.

Forsaavidt VIII ogsaa omhandler Udenrigsministerens Stilling med Hensyn til Konsulatsager, kan i det hele henvises til, hvad tidligere derom er udtalt. For Norges Vedkommende, hvis Fagminister regelmæssig ikke kan være foredragende, vil det i sig selv falde naturligst, at Foredraget istedet besørges af Udenrigsministeren, der dog, selv i Tilfælde af, at hvert Land har sin særskilte Konsulsetat, har sin væsentlige Andel i dens Styrelse. For Sveriges Vedkommende gjælder ikke denne Grund, men man har dog antaget, at man her vilde finde Betænkelighederne ved Fællesskabets Opløsning mindre, jo mere man opretholdt Udenrigsministerens Myndighed. Selvfølgelig er det ikke Tanken, at Udenrigsministeren skal benytte sin Stilling som foredragende til at modsætte sig den særskilte Regjerings Indstilling med Hensyn til Afgjørelser, der ingen unionel Interesse har.

Afvigelsen mellem IX og det svenske Flertalsforslags § 18 er nærmest redaktionel. Det der nævnte svenske Konstitutionsutskott bestaar nu af 20 Medlemmer, valgte ved Samlingens Begyndelse, og besidder altsaa de nødvendige Egenskaber for at tjenstgjøre som den under IX paabudte Komite. Naar det i Rigsakten foreskrives, at den norske Komite skal bestaa af 20 Personer og vælges paa denne Maade, bør dette ogsaa rigsaktfæstes for Sveriges Vedkommende.

Hvad angaar den norske Komite bemærkes, at man har tænkt sig, at den vilde komme til at bestaa af den af Odelsthinget valgte Protokolkomite, forstærket med en Del Medlemmer. Hermed vil opnaaes, at Prøvelserne af de forskjellige Ansvarsspørgsmaal ikke vil behøve at falde fra hverandre.

Med Hensyn til Reglerne om Hemmeligholdelse er man enig om at anse de nugjældende Forskrifter i den svenske Regjeringsforms § 105 for lidet tilfredsstillende. De sædvanlige Regler for Protokollernes Overgivelse til Granskning bør gjælde ogsaa for Protokollerne i udenrigske Sager, medmindre der er særlig Grund til Hemmeligholdelse, hvilket maa afgjøres af Kongen. Man har opretholdt den nu i Sverige gjældende Regel, at de Komiteerne overgivne Protokoller i intet Tilfælde offentliggjøres uden Kongens Samtykke, skjønt der vistnok kan opkastes Tvivl om dens Hensigtsmæssighed.

X og XI paakræver ikke her nærmere Udredning. Nogen reel Uoverensstemmelse med det svenske Forslag er ikke tilstede. Vi har fundet det ufornødent at gjøre Udenrigsministerens Aflønning til Gjenstand for særlig Omtale, da der ogsaa nu ved Beregningen af Rigernes Andel er taget Hensyn til denne.

Angaaende XII er ogsaa i det hele taget det fornødne udtalt paa andre Steder.

Med Hensyn til Kongens Benaadningsret bemærkes, at vi finder saavel den i Norge gjældende Regel, at alene Benaadning kan ske fra Livsstraf, som den i Sverige, hvorefter Kongen frit kan benaade i Rigsretssager, hver i sin Retning for vidtgaaende. Da Ministeren ved sit Ansvar dækker Kongen, synes det urigtigt at give denne Ret til paa egen Haand at ophæve eller væsentlig formilde Ansvaret. Da paa den anden Side her som ellers Feil kan indløbe eller en idømt Straf dog senere fremstille sig som ubillig haard, bør der altid være en Adgang til Benaadning, og man betrygger sig mod Misbrug af denne ved at kræve Samtykke af Nationalforsamlingerne.

Hvad endelig XIII angaar, tilsigter dette Afsnits første Led at hindre Gjenoprippelse af Sager, som allerede har passeret Komiteerne, hvilket dog ikke maa opfattes saaledes, at en Sag ikke kan gjenoptages, naar de tidligere Oplysningers Ufuldstændighed eller Urigtighed har hindret dens virkelige Granskning.

Ved sidste Led udelukkes paa den ene Side Kongens Adgang til at reise Tiltale mod Udenrigsministeren, hvad ialfald stemmer med den nu hos os almindelig hyldede Lære om Ministeransvarligheden, — paa den anden Side Nationalforsamlingernes Adgang til at indkalde ham til Afkrævelse af Oplysninger, hvilket er en nødvendig Følge af, at Stillingen i begge Lande bør være lige, og at en saadan Ret er ukjendt i Sverige.

§ 5.

En Revision af Bestemmelserne om sammensat Statsraad ligger i og for sig selv udenfor den Opgave, som vi efter det oven udviklede har troet at burde indskrænke os til. Imidlertid var det nødvendigt at berøre Emnet, forsaavidt en større eller mindre Del af de Sager, som angaar det udenrigske Fællesskab eller hvori Udenrigsministeren skal deltage, fremdeles agtes behandlet i saadant Statsraad, hvortil der ogsaa efter den ialfald overveiende Mening inden vor Gruppe er fuld Grund, idet der lægges afgjørende Vægt paa de Regler angaaende Indhentelse af den norske Regjerings Betænkning, som for det sammensatte Statsraads Vedkommende gjælder.

Det antages imidlertid vanskeligt overhovedet at berøre Rigsaktens § 5 uden at optage den til fuldstændig Revision. Enhver Gjentagelse af dens nuværende Ordlyd maatte dog hvile paa en bestemt Forstaaelse af denne, hvorpaa man imidlertid ikke nu kan gjøre nogen Regning. Hertil kommer, at Forskrifterne om det sammensatte Statsraad unegtelig paa Grund af sin Uklarhed og Omstridelighed har vist sig særlig egnet til at fremkalde Rivninger af endog meget betænkelig Art, saaledes at det utvivlsomt maa erkjendes som et stort Gode, om man kunde enes om nye, bestemt formulerede Regler.

De Regler, som i det svenske Flertalsforslags § 29 er optagne med Hensyn til det sammensatte Statsraads Kompetence, frembyder efter vor Mening saa ubestridelige Fordele fremfor de nu derom gjældende, at herved synes anvist en Vei til en Ordning, hvorved dette Stridsemne for Fremtiden kan fjernes. Om der end i visse Henseender kan gjøres Indvendinger mod Forslaget, er disse i det hele taget dog af mere teoretisk Art, og synes ikke at kunne veie op, hvad der vil vindes ved, at det saaledes klart bestemmes, hvilke Sager som angaaende begge Riger bliver at behandle i sammensat Statsraad. Vi har derfor her fundet at burde slutte os til det svenske Flertals Forslag, idet vi dog i redaktionel Henseende afviger noget fra det.

Herfra gjælder dog en Undtagelse, idet vi finder, at Forslaget paa et Punkt opretholder en videregaaende Anvendelse af sammensat Statsraad end paakrævet eller hensigtsmæssigt.

Vi sigter herved til Forslagets § 29 Nr. 7 og 8, hvorefter Sager om Grænseforhold og Regnskabsopgjør skal afgjøres i sammensat Statsraad. Herved er der vistnok ingen Betænkelighed, om der er Enighed paa begge Sider, men i saa Fald er Bestemmelserne overflødige, saameget mere, som Sagen da kan indbringes efter Paragrafens Nr. 9, om det dog findes heldigst at træffe Afgjørelsen under ét i sammensat Statsraad. Ogsaa i Tilfælde af Tvist mellem Regjeringerne vil dette sidste kunne ske, saafremt man paa begge Sider finder det ubetænkeligt, at Tvisten, om den ikke kan bilægges, sluttes ved at Kongen, efter at have

hørt begge sine Regjeringer, optræder som Opmand mellem dem.

Tilfælde vil imidlertid kunne forekomme, hvor Kongen ikke kan overtage denne Mission uden Fare for at paadrage sig enten sit ene eller sit andet Folks alvorlige Misnøie, og en Regel, der gjør ham til Voldgiftsmand i Tvistigheder mellem Rigerne uden Hensyn til, om det fra begge Sider findes tilraadeligt at voldgive Sagen til ham, er derfor betænkelig. Vistnok kan det hænde, at som Følge af, at intet Afgjørelsesmiddel er anvist, Tvister bliver staaende uløste mellem de forenede Riger, men dette er ikke andet, end hvad ogsaa kan hænde mellem disse og mange fremmede Stater, af den Stund man dog neppe for Alvor vil paastaa, at der altid er Adgang til at anvende Folkerettens yderste Middel. Det gjælder at vælge det mindste af to Onder, og da vil det let stille sig saa, at det er at foretrække, at Tvistspørgsmaalet henstaar uløst, fremfor at Kongen tvinges til at optræde som Dommer mellem Rigerne, hvor Rigerne staar skarpt imod hinanden.

Særlig bemærkes, at vi har henlagt «Erkjendelse af fremmede Konsuler og Tilbagekaldelse af saadan Erkjendelse» til sammensat Statsraad og under Udenrigsministeren, medens saadant nu betragtes som Landenes særskilte Anliggender. Vistnok er Praxis ogsaa andetsteds noget forskjellig. Ubestrideligt er det dog, at det her omhandlede angaar Forholdet til fremmed Magt og kan foranledige Tvist med saadanne, ikke blot hvor Afgjørelsen har en mere principiel Betydning, f. Ex. hvor Exekvatur maatte nægtes, fordi Vedkommende overhovedet ikke anerkjendes som Konsul for nogen selvstændig Stat, men ogsaa hvor det alene er begrundet i Hensynet til den enkelte Konsuls Person eller Optræden. Under disse Omstændigheder finder vi det utvivlsomt, at disse Sager bør henlægges til Udenrigsstyret, naar dette ordnes paa en principiel rigtig og for begge Riger tilfredsstillende Maade.

Man har, som vil sees, ogsaa for det sammensatte Statsraads Vedkommende fastholdt, at begge Lande skal repræsenteres med et lige Antal Medlemmer, hvortil da i de Udenrigsstyret vedkommende Sager kommer Udenrigsministeren.

§ 6.

Istedetfor den nuværende Rigsaktens § 6, der maa betragtes som ganske overflødig, har vi som § 6 optaget en Bestemmelse, hvorefter Kongen har høieste Befaling over Krigsmagten i begge Lande, en Ret, som i det fælles Forsvars Interesse ikke ved nogen ensidig Bestemmelse bør kunne fratages ham.

Det kunde synes, at Bestemmelsen i § 4 om Sammenkaldelse af Tropper burde overføres hid. Vi har dog ikke fundet tilstrækkelig Grund til at foretage denne Forandring. Ogsaa den norske Grundlovs §§ 25 og 26 sondrer som her gjort, hvilket antagelig har sin Grund i, at Sammenkaldelse af Tropper er opfattet som enstydig med at sætte paa Krigsfod, altsaa et Skridt af Betydning for Rigernes ydre Politik.

§ 7.

Ogsaa Rigsaktens § 7 er det nødvendigt at medtage, fordi en Bestemmelse maa træffes angaaende Udenrigsministerens Forhold i Interimsregjeringen, og man har da fundet at burde indføre forskjellige vistnok høilig paakrævede Forbedringer i denne Institution. Der findes, som vil sees, i det væsentlige Overensstemmelse Sted mellem vort Forslag og det svenske Flertals.

Man er saaledes enig om, at Udenrigsministeren ikke kan indtræde som stemmeberettiget Medlem, da dette vilde kunne forrykke Ligevægten mellem Rigerne. Paa den anden Side synes det lidet heldigt, om han ikke skulde gives Adgang som raadgivende og foredragende.

Under disse Omstændigheder synes det imidlertid saa meget mere paakrævet at gjøre en Forandring i hele Interimsregjeringens Sammensætning i Retning af at indskrænke dets Medlemsantal. At den for Tiden bestaar af hele 20 Medlemmer, skyldes fra først af alene Hensyn til den svenske Grundlov, som ikke nu behøver at komme i Betragtning, og anerkjendes af alle at være yderst uhensigtsmæssigt. Hertil kommer nu, at om Udenrigsministeren skal tiltræde alene som foredragende af sit Departements Sager, bør ikke alle de andre, navnlig svenske, Stats-

raader være samtidig Medlemmer og foredragende af sine Departementers Sager. Man foreslaar derfor den Forandring, at Interimsregjeringen alene skal bestaa af fire Medlemmer fra hvert af Rigerne. Fra svensk Side er det fundet heldigst, at disse fratræder Styrelsen af sine Departementer, og at paa den anden Side Departementscheferne, med Undtagelse af Udenrigsministeren, ikke heller møder som foredragende, og da Spørgsmaalet paa Grund af Interimsregjeringens Sæde i Stockholm ikke angaar Norge, har dette ogsaa for os været afgjørende.

Hvad angaar Reglerne for Beslutningernes Fattelse, vil sandsynligvis alle være enige i, at der er sørget for, at ikke det enkelte Lands særskilte Anliggender kan afgjøres paa en Maade, hvorfor ingen af dette Lands Repræsentanter vil overtage Ansvaret, hvilket nu kan ske, idet i alle Sager den ordførende i Tilfælde af Stemmelighed gjør Udslaget.

Endelig kan bemærkes, at der er aabnet Adgang til at unddrage indre svenske Anliggender fra Interimsregjeringen paa samme Maade, som ogsaa nu indre norske vedbliver at afgjøres af Regjeringen i Kristiania.

B.

Forslag til Lov om Rigernes fælles Rigsret og Ansvarligheden for denne.

Vort og det svenske Flertals Udkast er her i det hele ganske overensstemmende. Den væsentligste Forskjel bestaar i, at enkelte Bestemmelser, der af det svenske Flertal er optaget i selve Rigsaktsforslaget, hos os er vist over til nærværende Lov.

Dette gjælder saaledes ogsaa de materielle Ansvarsbestemmelser, der i Virkeligheden efter begge Forslag er omtrent overensstemmende, om de end i vort er kortere redigeret. Da de svenske Ansvarsregler for Statsraadsmedlemmer er meget snævre, syntes det ikke tilfredsstillende som Betingelse for Strafbarhed at blive staaende ved den Fordring, at Handlingen maa være strafbar efter begge Landes Ret. Ved Tillægget om forsætlig Embedsforbrydelse eller grov Uagtsomhed har man sikret sig, at Misligheder i Embedsførsel her kan straffes i omtrent samme Udstrækning som nu i Norge, hvis Ansvarlighedslov som bekjendt suppleres med en Henvisning til den almindelige Straffelov. At Embedsfortabelse i alle Tilfælde, hvor det ene Lands Straffelov hjemler denne Straf, bør kunne idømmes, antages at følge deraf, at Straffen ellers vilde kunne maatte blive mildere, fordi Handlingen ogsaa er strafbar efter det andet Lands Ret.

Naar Loven forudsætter, at der kan være flere Anklagede, er dette begrundet i, at ogsaa efter vort Forslag til Rigsaktens § 7, Interimsregjeringens Medlemmer i Fællessager kan tiltales ved den fælles Rigsret.

Det bemærkes, at ved Affattelsen af ovenstaaende har de andre Fraktioners Betænkninger ikkun delvis været tilgjængelige, og har det derfor maattet gjennemføres som Regel ikke at inddrage disse i Diskussionen.

Forslag

til forandret Lydelse af Rigsaktens §§ 4—7.

§ 4.

I. Kongen har Ret til at sammenkalde Tropper, begynde Krig og slutte Fred, indgaa og ophæve Forbund og andre Overenskomster med fremmede Magter, sende og modtage Gesandter.

Enhver Overenskomst med fremmed Magt bliver at meddele Storthing og Rigsdag, eller om Overenskomsten alene vedkommer det ene Rige, da dettes Rigsforsamling. Herfra undtages dog hemmelige Overenskomster eller Bestemmelser, hvilke imidlertid ikke maa stride mod de offentlige.

II. Alle Anliggender, som angaar de forenede Rigers eller et enkelt af Rigernes Forhold til fremmede Magter, besørges af en for begge Riger fælles Udenrigsminister, der forestaar deres fælles Udenrigsdepartement i Stockholm.

Vigtigere udenrigske Anliggender bereder Udenrigsministeren efter Samraad med en Statsminister fra hvert af Rigerne.

Alle Meddelelser i udenrigske Anliggender til fremmede Magter eller til Rigernes Gesandter i Udlandet sker gjennem Udenrigsministeren.

III. Rigernes Konsulatvæsen staar i alt, hvad angaar Forholdet til fremmede Myndigheder, under Udenrigsministerens Ledelse og behandles efter de for udenrigske Sager gjældende Regler. Iøvrigt har Udenrigsministeren den Befatning med Konsulatanliggenderne, som ved Lov, given efter Overenskomst mellem begge Riger, maatte være ham tillagt.

IV. Til Udenrigsminister kalder Kongen en norsk eller svensk Mand, der er norsk eller svensk Statsborger af Fødsel, har fyldt 30 Aar og bekjender sig til den evangelisk-lutherske Lære. Han maa ikke indehave eller udøve noget andet Embede, ikke heller være Medlem af Storthing eller Rigsdag, men har Adgang til begge saavelsom til deres Afdelinger med Ret til at deltage i Overlægningerne.

Er Udenrigsministeren hindret fra at tjenstgjøre, forordner Kongen en anden til midlertidig at forestaa Embedet. Denne maa ikke samtidig udøve noget andet Embede eller Hverv som Medlem af Storthing eller Rigsdag.

V. Udenrigske Anliggender saavelsom andre, der henhører under Udenrigsministeren eller vedkommer Udenrigsstyrelsen, foredrages, forsaavidt denne Rigsakt intet andet bestemmer, for Kongen i et Statsraad, bestaaende foruden af Udenrigsministeren som foredragende af et lige Antal og mindst tvende Medlemmer af hvert af Rigernes Statsraad, hvoriblandt saavidt muligt en Statsminister fra hvert Rige. Protokol føres i begge Rigers Sprog. For Expeditionens Overensstemmelse med Protokollen er Udenrigsministeren

ansvarlig. Alle af Kongen underskrevne Expeditioner skal for at være gyldige kontrasigneres af Udenrigsministeren. Anvendelsen af Midler, som særskilt er bevilgede til hemmelige Udgifter, besluttes af Kongen i Overvær af Udenrigsministeren alene.

VI. Opstaar Spørgsmaal om at begynde Krig, affordrer Kongen Statsraaderne i begge Riger en Betænkning tillige med en Beretning om Rigets Tilstand og sammenkalder dernæst et Statsraad, hvori foruden Udenrigsministeren saa mange af begge Rigers Statsraad som muligt skal være tilstede og hver for sig til Protokollen afgive sine Raad. Det samme gjælder, hvor der handles om Fredsslutning; dog behøver i dette Tilfælde de ovenomhandlede Betænkninger og Beretninger ikke at indfordres. Iøvrigt kommer her Reglerne under V til Anvendelse.

VII. Udenrigske Anliggender, som tillige angaar noget af Rigernes indre Lovgivning eller Forvaltning, maa ikke foredrages til Afgjørelse, hvad angaar Forholdet til fremmed Magt, forinden de med Hensyn til, hvad der vedrører den indre Lovgivning eller Forvaltning, er behandlede i det Statsraad, hvor de i saa Henseende henhører.

VIII. Udenrigsministeren har Adgang saavel til Rigernes særlige som til deres sammensatte Statsraad, naar Sager af den under VII nævnte Art eller Konsulatanliggender sammesteds foreligger til Kongens Afgjørelse, og er i disse sidste Sager foredragende.

IX. Til Granskning af de Protokoller, der er førte i de under V og VI omhandlede Statsraad, vælger det norske Odelsthing og den svenske Rigsdag hvert Aar ved Begyndelsen af sine Forhandlinger hver en Komite paa indtil 20 Medlemmer tilligemed et tilstrækkeligt Antal Suppleanter. Til hver af Komiteerne lader Kongen overgive Protokollerne for sidste Kalenderaar tilligemed tilhørende Dokumenter. Protokol, hvis Hemmeligholdelse Kongen af Hensyn til Forholdet til fremmed Magt finder paakrævet, overgives dog ikke, før Grunden til Hemmeligholdelsen er bortfaldt. Protokol eller Dokument, som ifølge oven givne Regler er overgivet Komiteerne, eller noget af sammes Indhold maa ikke uden Kongens Samtykke offentliggjøres, medmindre dette paakræves af Hensyn til Tiltale ved Rigsret.

X. Til Bestridelse af de med de fælles udenrigske Anliggender forbundne Udgifter bidrager hvert af Rigerne efter sin Folkemængde. Forhøielse eller Nedsættelse udover, hvad tidligere har været bevilget, kan ikke finde Sted uden i Henhold til overensstemmende Beslutninger af Storthing og Rigsdag. Som tidligere bevilget er det for Aaret — bevilgede at anse.

Om Konsulatvæsenets Udgifter og disses Bestridelse bestemmes i den under III omhandlede Lov.

XI. Storthing og Rigsdag vælger hvert Aar ved Begyndelsen af sine Forhandlinger hver tvende Revisorer tilligemed Suppleanter, der gransker Udenrigsdepartementets Regnskaber for foregaaende Aar. De skal sammentræde i Stockholm i Begyndelsen af Oktober, og skal da afsluttede Regnskaber for foregaaende Aar afgives til dem. Anmærkninger, hvorom to Revisorer er enige, indgives inden Maanedens Udgang til Kongen, som efter indhentede Forklaringer tilstiller Storthing og Rigsdag samme.

XII. Finder nogen af de under IX omhandlede Komiteer, at Udenrigsministeren paa strafbar Maade har forseet sig i sin Embedsførsel, kan den beslutte at reise Tiltale mod ham ved Rigernes fælles Rigsret, bestaaende af de 6 første Medlemmer af hvert Riges Høiesteret og 12 af Storthinget, 12 af Rigsdagen valgte Medlemmer.

Uden Storthings og Rigsdags Samtykke kan Kongen ved Benaadning alene fritage for af Rigsretten idømt Livsstraf.

De nærmere Bestemmelser om Rigsrettens Sammensætning, om Rettergangen og om den for Tilfældet anvendelige

Straffelov gives ved særskilt Lov efter Overenskomst mellem begge Riger.

Mod de Medlemmer af hvert af Landenes særskilte Statsraad, som findes paa strafbar Maade at have deltaget i Behandlingen af nogen under V eller VI hørende Sag, kan Tiltale alene reises af vedkommende Lands Komite. Sagen bliver at behandle ved Landets særskilte Rigsret.

XIII. Hvad de under IX omhandlede Komiteer efter Granskning har godkjendt eller undladt at paatale, har vundet Ansvarsfrihed og kan ikke senere gjøres til Gjenstand for nogen til Ansvar ledende Granskning.

I andre Tilfælde eller paa anden Maade end i denne Rigsakt bestemt kan ikke Udenrigsministeren gjøres ansvarlig for sin Embedsførsel eller uden Kongens Samtykke paalægges derom at give Oplysninger. Det samme gjælder Medlemmer af Rigernes særskilte Statsraad med Hensyn til udenrigske Anliggender, som er behandlede i de under V og VI omhandlede Statsraad.

§ 5.

I sammensat Statsraad foredrages til Kongens Afgjørelse alle Sager, som angaar:

1. Rigernes Styrelse under Kongens Forfald eller under Tronledighed eller forøvrigt Kongens Person eller Kongehusets Medlemmer;
2. det fælles Udenrigsbudget;
3. Erkjendelse af fremmede Konsuler eller Tilbagekaldelse af saadan Erkjendelse;
4. saadan Beslutning, som efter § 4, XII kan fattes af Kongen;
5. Konsulatvæsenet, forsaavidt dette i Henhold til den under § 4, III omhandlede Lov er fælles;
6. Forandringer i Rigsakten eller Istandbringelse af nogen for begge Riger fælles Ordning, hvor en saadan i Rigsakten er paabudt, eller Forandringer i en saaledes istandbragt Ordning;
7. andre Bestemmelser, som efter Kongens i hvert af Rigernes Statsraad fattede Beslutning bør søges givne fælles for begge Riger, ligesom Forandringer i saadanne Bestemmelser.

Det sammensatte Statsraad bestaar af et lige Antal og mindst 3 af hvert af Rigernes Statsraad. I de under 2, 3 og 5 nævnte Sager deltager desuden Udenrigsministeren som foredragende. Ellers foredrages Sagerne af et Statsraadsmedlem fra hvert af Landene i den Orden, Kongen for Tilfældet bestemmer. Protokol føres i begge Sprog, og Expeditionen finder Sted efter de i hvert af Rigerne gjældende Forskrifter.

Forinden Sagen afgjøres, indhentes skriftlig Betænkning fra den i Norge værende Regjering og fra de Medlemmer af det svenske Statsraad, som ikke ved Afgjørelsen er tilstede, medmindre Sagen saaledes haster, at Tid hertil ei gives.

Protokollernes Granskning finder Sted efter de i hvert af Rigerne givne Forskrifter, og i hvert af Rigerne kan efter de der ellers gjældende Regler Ansvar gjøres gjældende mod de af Rigets Statsraader, som har deltaget i Sagens Behandling.

Udenrigsministeren bliver i Tilfælde at tiltale for Rigernes fælles Rigsret, hvor Sagen behandles saaledes som i § 4, XII bestemt.

§ 6.

Kongen har i begge Riger den høieste Befaling over Krigsmagten tillands og tilsøs.

§ 7.

I. Under Tronledighed eller under Kongens Umyndighed, eller naar Kongen af andre Grunde er hindret fra at føre Regjeringen, indtræder i hans Sted, naar og saalænge ingen anden Ordning er truffen i Henhold til Bestemmelser, der gjælder eller maatte vedtages i begge Riger, en Interimsregjering med Sæde i Stockholm.

II. Interimsregjeringen bestaar af en Statsminister fra hvert af Rigerne og tre andre Medlemmer af hvert Riges Statsraad, hvilke udnævnes af Kongen, naar han fører Styrelsen, men ellers for hvert af Rigerne af dettes Statsraad. Bliver noget Medlem hindret fra at deltage i Styrelsen, skal Statsraadet i det Rige, til hvilket han hører, vælge et andet af sine Medlemmer til midlertidigt at indtræde.

III. I Interimsregjeringen føres Ordet vexelvis, en Uge hver Gang, af det første nærværende Medlem af hvert af Rigernes Statsraad. Hvem der skal føre Ordet første Uge, afgjøres ved Lodtrækning.

Interimsregjeringens samtlige Medlemmer skal ved Sagernes Afgjørelse være tilstede. Dog kan, naar Sagen ikke taaler Opsættelse, Beslutning fattes i Nærværelse af mindst 4 Medlemmer, ligemange fra hvert Rige. Sagerne afgjøres ved de fleste Stemmer. Falder Stemmerne lige, gjælder i alle Anliggender, som for Kongen kan foredrages i det ene Riges Statsraad, den Mening, som tiltrædes af det første Medlem fra dette Rige, men ellers den Ordførendes Mening.

I Interimsregjeringen skal Protokol føres over saadant Anliggende, som for Kongen kan foredrages i det ene Riges Statsraad, i dette Riges Sprog, men ellers i begge Rigers Sprog. Protokol og Expeditioner underskrives af samtlige nærværende Medlemmer.

IV. I hvert af Rigernes indre Regjeringsanliggender overdrages Beslutningsretten i den Udstrækning, Interimsregjeringen bestemmer, til vedkommende Riges Statsraad eller Afdeling deraf. Har Kongen saaledes overdraget sin Beslutningsret, vedbliver den af ham trufne Ordning at gjælde, indtil Interimsregjeringen anderledes bestemmer.

V. Foredragningen af de i Interimsregjeringen forekommende Sager fordeler Medlemmerne mellem sig, dog saaledes, at i Sager, som henhører under Udenrigsministeren, denne indtræder som Foredragende uden at deltage i Beslutningerne. I de Sager, som for Kongen foredrages i sammensat Statsraad eller i det ene Riges Statsraad, skal, i første Tilfælde for begge Rigers Vedkommende og i sidste Tilfælde for det Riges Vedkommende, som Sagen tilhører, skriftlig Betænkning indhentes fra den i Norge værende Regjering og fra de Medlemmer af det svenske Statsraad, som ikke deltager i Interimsregjeringen, medmindre Sagen kræver saa hurtig Afgjørelse, at Betænkning ikke kan afventes. Er der Spørgsmaal om at begynde Krig eller slutte Fred, skal Bestemmelserne i § 4 VI om Indhentelse af Betænkninger og Beretninger finde tilsvarende Anvendelse.

Medlem af Statsraad, som deltager i Interimsregjering, maa ikke tjenstgjøre som Chef for noget Regjeringsdepartement.

VI. Hvad ellers er bestemt om Protokollernes Granskning, finder i Interimsregjeringen tilsvarende Anvendelse. Interimsregjeringens Medlemmer er i alle Sager, som af Kongen kan afgjøres i det enkelte Lands Statsraad, ansvarlige hver i sit Land efter de for Statsraader ellers gjældende Regler, men i Sager, som for Kongen skal foredrages i sammensat Statsraad eller i de under § 4, V og VI omhandlede Statsraad, svarer de for den i § 4, XII omhandlede fælles Rigsret og dømmes efter de angaaende denne givne Lovbestemmelser.

Forslag

til Lov om Norges og Sveriges fælles Rigsret og Ansvarligheden for denne.

§ 1.

Til Medlemmer af den i Rigsaktens § 4, XII omhandlede Rigsret vælger sidste Storthing i hver Valgperiode og sidste Rigsdag i hver af dets andet Kammers Valgperioder for den kommende Valgperiode, Storthinget 12 norske og Rigsdagen 12 svenske Mænd.

Medlem af Storthing eller Rigsdag eller Høiesteret i noget af Landene samt Embedsmænd, som kan afskediges uden Dom, er ikke valgbare, ikke heller i Norge de, som ikke er valgbare til Storthinget, eller i Sverige de, som ikke er valgbare til andet Kammer.

§ 2.

Rigsretten sammentræder i Hovedstaden i det Land, i hvilket den eller de anklagede er Statsborgere. Er de anklagede af forskjellig Nationalitet, bestemmes Stedet efter Udenrigsministerens Nationalitet, forsaavidt han er anklaget, og ellers efter den Nationalitet, som Flertallet af de anklagede tilhører. Kan Stedet ikke bestemmes paa denne Maade, afgjøres Spørgsmaalet ved Lodtrækning i Nærvær af det første Medlem af Høiesteret i hvert af Landene.

§ 3.

Har nogen af de i Rigsaktens § 4, XII omhandlede Komiteer besluttet at reise Tiltale ved den fælles Rigsret, skal Beslutningen meddeles det første Medlem af Landets Høiesteret. Efterat det derpaa er afgjort, i hvilket Land Rigsretten skal sammentræde, skal det første Medlem af Høiesteret i dette Land efter Samraad med den, der har at udføre Paatalen, bestemme Dagen for Rigsrettens Sammentræde, hvilken Dag ikke maa berammes tidligere end to og senere end fire Maaneder, efterat Tiltalen, eller om der er flere Tiltaler, den sidste Tiltale er besluttet reist. Det samme Medlem af Høiesteret skal ogsaa udfærdige de fornødne Stevnemaal.

§ 4.

Præsident i Rigsretten er altid det første Medlem af det Lands Høiesteret, hvor Rigsretten sammentræder.

§ 5.

Ingen kan have Sæde i Retten, som efter saavel norsk som svensk Lov vilde være ugild til at tjenstgjøre som Dommer i Straffesag mod den tiltalte.

Ikke heller kan nogen have Sæde i Retten som valgt Medlem, der er i nogen Stilling, som ifølge § 1 vilde have udelukket ham fra at vælges.

Ved Afgjørelsen af Spørgsmaalet, om noget af Rigsrettens Medlemmer skal udtræde, fratræder den, hvem Spørgsmaalet angaar, og ligeledes efter Lodtrækning et af Medlemmerne fra det andet Rige.

§ 6.

I Behandlingen af hver Sag, der anlægges for Rigsretten, skal mindst otte og høist tolv af Rettens Medlemmer deltage. Den samlede Ret skal dog afgjøre, hvad der skal behandles som særskilt Sag, og hvorvidt noget af Rettens Medlemmer er ugild til at have Sæde i samme.

Er et Medlem af nogen af Rigernes Høiesteret ugild eller af andre Grunde hindret fra at deltage, indkaldes det ældste af de Medlemmer af vedkommende Høiesteret, som ikke allerede har Sæde i Rigsretten.

§ 7.

I enhver Sag skal den anklagede blandt de af Rigsrettens Medlemmer, der ikke er befundne ugilde eller paa anden Maade er hindrede fra at tjenstgjøre, udskyde saa mange, at der kun bliver tolv Medlemmer tilbage. Af disse skal der være sex fra hvert Rige, deraf mindst to af Storthinget og to af Rigsdagen valgte og mindst to Medlemmer af hver Høiesteret. Er der flere anklagede i en Sag, skal, hvis de ikke kan enes om andet, med Hensyn til Udskydelsen forholdes saaledes, at Rigsretten kommer til at bestaa af tre Medlemmer valgte af Storthinget og tre valgte af Rigsdagen og tre af hver Høiesterets Medlemmer. Dersom de anklagede ikke enes om, hvem der skal udskydes, skal enhver af dem — særskilt for de af Storthing og Rigsdag valgte og for Medlemmerne af hvert Riges Høiesteret — udskyde en Person, hvormed fortsættes saalænge, som Antallet af dem, som skal udskydes, er tilstrækkeligt til lige Udskydning for alle de anklagede. Skal der yderligere udskydes nogen, anstilles der Lodtrækning mellem dem, som forlanges udskudte. Undlader nogen anklaget at foretage behørig Udskydning, skal det ligesaa afgjøres ved Lodtrækning, hvem der skal udskydes paa hans Vegne.

Naar det saaledes er afgjort, hvem der skal være Medlemmer af Rigsretten i en bestemt Sag, skal de vedblive som saadanne, indtil Sagen er endelig paadømt.

Faar nogen af Rettens Medlemmer Forhindring, og bliver derved Antallet af Medlemmer fra det ene Rige mindre end fra det andet, skal det overskydende Antal udgaa efter Lodtrækning.

Skulde i noget Tilfælde Antallet af Rettens Medlemmer synke under otte, anvendes paany samme Fremgangsmaade, som ovenfor i denne Paragraf bestemt.

§ 8.

Med Hensyn til Anklagens Udførelse og Rettergangen for Rigsretten bliver, forsaavidt ikke andet i denne Lov er bestemt, de Regler, der gjælder med Hensyn til Rettergangen for det Lands særskilte Rigsret, hvor den fælles Rigsret i hvert enkelt Tilfælde sammentræder, at give tilsvarende Anvendelse.

§ 9.

Den fælles Rigsret er i ethvert af Rigerne at anse som indenlandsk Domstol, og Domstole og andre Myndigheder i begge Riger er pligtige at yde Rigsretten den Bistand til Sagens Oplysning, som kan kræves af og lovlig kan ydes Landets særskilte Rigsret.

Til Rigsretten kan indkaldes Vidner fra hvert Rige; dog maa Medlem af Rigsretten ikke afhøres som Vidne, medmindre Retten giver Tilladelse dertil. Retten bestemmer den Erstatning, der skal tilkomme Vidner.

§ 10.

Til Fældelse udfordres, at Handlingen er strafbar saavel efter de i Norge som efter de i Sverige for Medlemmer af Statsraadet gjældende Ansvarsbestemmelser, eller ogsaa at der foreligger forsætlig Embedsfeil eller grov Uagtsomhed i Embede, strafbar efter det ene Lands Ansvarsbestemmelser.

§ 11.

Til en for tiltalte ugunstig Dom kræves mere end Halvdelen af samtlige Stemmer.

Straffen fastsættes efter det Lands Lov, som i saa Henseende er mildest. Dog kan Embedets Tab altid idømmes, hvor i noget af Landene denne Straf er anvendelig.

Er Handlingen alene strafbar efter det ene Riges Ansvarsbestemmelser, kan ingen høiere Straf idømmes end Embedets Tab.

§ 12.

Rettens Dom har i begge Riger Doms Kraft og skal kunne fuldbyrdes uden Hensyn til den dømtes Nationalitet. Dog maa Dødsstraf eller Frihedsstraf altid fuldbyrdes i det Rige, hvor den dømte hører hjemme.

B. Getz. **C. H. Schweigaard.** **Johan Thorne.** **Frits Hansen.**

Bilag d.

Betænkning

afgiven af

Blehr, Konow og Løvland

samt

Forslag af Blehr og Konow.

I.

Komiteens Medlemmer Blehr, Konow og Løvland, der ikke kan tiltræde noget af de fremkomne Forslag, finder til Begrundelse af sin Mening om Ordningen af Udenrigsstyre, Diplomati og Konsulatvæsen at burde forudskikke en kort Oversigt over de gjældende Bestemmelser om diplomatiske Sagers Behandling og deres historiske Tilblivelse.

I den Grundlov, som det norske Folk gav sig i Mai 1814, indeholdtes Bestemmelserne om de udenrigske Sagers Behandling og den udenrigske Repræsentation i §§ 26, 30, 33 og § 75 Litr. g. Af disse hjemlede § 26 Kongen Ret til at sammenkalde Tropper, begynde Krig og slutte Fred, indgaa og ophæve Forbund, sende og modtage Gesandter. § 30 undtog diplomatiske Sager (og egentlige militære Kommando-Sager) fra Nødvendigheden af at skulle foredrages i Statsraadet af vedkommende Departementschef, hvilken Forskrift ellers gjaldt med Hensyn til «Sager af Vigtighed». § 33 bestemte, at Chefen for det udenlandske Departement skulde have en egen Protokol til Indførelse af de Sager, som var af den Natur, at de ikke burde forelægges det samlede Statsraad. Forøvrigt skulde i dette Tilfælde gjælde samme Bestemmelser, som de i § 32 fastsatte (den nuværende § 30, om Statsraadernes Pligt til med Frimodighed at sige Kongen sin Mening og om deres konstitutionelle Ansvarlighed). Efter § 75 Litr. g havde Storthinget at lade sig meddele de Forbund og Traktater, som Kongen paa Statens Vegne havde indgaaet med fremmede Magter, med Undtagelse af hemmelige Artikler, som dog ei maatte stride mod de offentlige. Efter Litr. f i samme Paragraf havde Storthinget ligeledes at lade sig forelægge Statsraadets Protokol og alle offentlige Indberetninger og Papirer, alene med Undtagelse af egentlige militære Kommando-Sager. I Forbindelse hermed kan bemærkes, at efter den udtrykkelige Bestemmelse i § 22 var Gesandter og Konsuler henregnede til de Embedsmænd, som uden foregaaende Dom kunde afskediges af Kongen, og at der i § 93 kun for Konsulers, ikke for Gesandters Vedkommende var gjort Undtagelse fra den Regel, at der til Embeder i Staten alene maatte udnævnes norske Borgere. Da der heller ikke i § 21 var gjort nogen Undtagelse med Hensyn til de nævnte Klasser Tjenestemænd, fulgte deraf, at de ligesom andre Embedsmænd skulde udnævnes af Kongen i Statsraad og sværge Konstitutionen og Kongen Lydighed og Troskab.

Da Tanken om en Forening mellem Norge og Sverige var oppe i norske Regjeringskredse under Sommeren 1814, udarbeidede Christian Frederik og hans Raadgivere et Forslag til Forandringer og Tillæg til den norske Grundlov for Tilfælde af en Overenskomst om en saadan Forening (Jfr. Statsraadets Protokol for 7de, 8de og 16de Juli, aftrykt i Dr. Y. Nielsen: Bidrag til Norges Historie i 1814, II, Side 271—279). I dette Udkast foreslog man udeladt Eidsvoldsgrundlovens § 26, der indeholdt den vigtige Bestemmelse om Rigets selvstændige Forhandling med fremmede Stater, med den Begrundelse, at «Norges politiske Forhold til fremmede Magter er det samme som Sveriges, og begge Riger repræsenteres ved deres fælles Gesandter; dog skal Norge have sine egne Handelsagenter og Konsuler særskilt fra Sverige». Videre udelodes hele § 33 (om Behandlingsmaaden af hemmelige diplomatiske Sager), uden at nogen anden Bestemmelse sattes istedet; ligeledes udelodes Ordene «Gesandter og Konsuler» i § 22 og den særegne Bestemmelse om «diplomatiske» Sager i § 30. Af Forskrifterne om udenrigske Sagers Behandling bibeholdtes kun § 75 Litr. g om Storthingets Ret til at lade sig meddele de af Kongen afsluttede Forbund og Traktater.

Det heromhandlede Grundlovsudkast blev efter Konventionen til Moss fra svensk Side benyttet ved Udarbeidelsen af det oprindelige Udkast, som ligger til Grund for det af Kommissærerne til det overordentlige Storthing overbragte Forslag. (Jfr. Protokol af 16de September 1814 i Alin: den svensk-norska Unionen, Bilag Side 161—162). I dette Udkast var samtlige Bestemmelser om Gesandter og diplomatiske Sager udeladte. I § 59 (svarende til Grundlovens nuværende § 75) var ligeledes udeladt Bestemmelsen om Storthingets Adgang til at lade sig forelægge de af Kongen paa Statens Vegne afsluttede Forbund og Traktater; og i § 77 (nuværende § 92) var udeladt Bestemmelserne om, at Udlændinger kan beskikkes til Konsuler. I denne Forbindelse kan bemærkes, at i en af den svenske Kommissær hos den norske Regjering, General Bjørnstjerna, til Kristianiabladet «Tiden» oversendt (ikke officiel) Promemoria af 11te September 1814 var det paapeget som en af Hensyn til Foreningen nødvendig Forandring i den norske Grundlov, at Bestemmelserne om «Gesandter» og andre diplomatiske Personer og Sager maatte slettes saavel af § 26 som af de øvrige Paragrafer, hvor de omhandledes. Som Foreningens Princip var det da opstillet, at Norge, skjønt i sig selv et frit og udeleligt Land, dog ei kunde eie politisk Selvstændighed uden som forenet med Sverige. (Jfr. Alin l. c. Side 154 fl.)

En Opfatning af den norske Grundlov, hvorefter den svenske Udenrigsstyrelse og Repræsentation akcepteredes som norske, vilde imidlertid ikke være forenelig med den mellem den svenske Konge og den norske Regjering afsluttede Konvention til Moss af 14de August 1814. Efter dennes Artikel 3 lovede den svenske Konge at antage den paa Eidsvold givne Grundlov og ikke foreslaa andre Forandringer end dem, som var nødvendige for de to Kongerigers Forening, og forpligtede sig til ikke at foretage saadanne uden i Fællesskab med Rigsforsamlingen[1]). I Kraft af sin Selvstændighed maatte altsaa hvert Rige have sine særegne udenrigske Anliggender og de fornødne Organer til deres Varetagelse. Kun hvor der opstod Spørgsmaal om at bevare Overensstemmelsen i Rigernes politiske Optræden udad, var der af Hensyn til Rigernes Fællesskab med Hensyn til Krig og Fred Behov for statsretslige Former, hvori Kongen først efter Indhentelse af Raads Raad fra begge Riger kunde fatte Beslutning om Rigernes Holdning, om ikke det ene Rige skulde præjudiceres gjennem det andets ensidige krigerske Politik.

Man maa her betone, at Norge som en fuldt suveræn Stat indgik i Foreningen med Sverige. Gjennem Konventionen til Moss havde den svenske Konge faktisk frafaldt de Rettigheder til Norge, som han havde paaberaabt sig i Henhold til Kieler-Traktaten. Denne Traktats folkeretslige Gyldighed havde aldrig været anerkjendt fra norsk Side. Den stod i Strid med den statsretslige Stilling, som Norge havde under Foreningen med Danmark, blandt andet fordi den norske Arve-Enevoldsakt af 1661 indeholdt en særskilt Hjemmel for Kongens Suverænitet over Norge, som ikke af ham kunde transporteres. Og ved Mossekonventionen erkjendte den svenske Konge Norge som en uafhængig Stat, ved at afslutte en formelig Traktat med den norske Regjering som Norges Repræsentant, ved at erklære Eidsvoldskonstitutionen som existerende og ved at erkjende det i Kraft af den norske Grundlov sammenkaldte og valgte Storthing som den kompetente Nationalrepræsentation. Selve Mossekonventionen blev ratificeret af Kong Kristian Fredrik, som saaledes faktisk af den svenske Konge anerkjendtes som Chef for den norske Exekutivmagt. De Forandringer, som Norges Grundlov i Anledning af en Forening med Sverige maatte undergaa, forudsattes vistnok at skulle foretages af det sammentrædende Storthing og ikke efter de i Konstitutionen om Grundlovsforandringer givne Regler. Men da det var Forudsætningen, at den valgte Konge skulde abdicere, og efter ham en ny Konge vælges, der allerede

[1]) Saaledes i det norske Exemplar af Konventionen, hvormed stemmer Storthingets nedenfor gjengivne Beslutning af 20de Oktober 1814. I det svenske Exemplar heder det noget afvigende: «Sa Majesté ne proposera d'autres changements que ceux nécessaires à l'union des deux royaumes, et s'engage de n'en faire d'autres que de concert avec la diète».

indehavde Tronen i et andet Land, maatte Storthinget i Forholdenes Medfør være berettiget til strax at foretage de herfor fornødne Forandringer. Forholdet har for Sveriges Vedkommende et Sidestykke i den svenske Rigsdags Vedtagelse af Rigsakten i 1815, hvorved de svenske Forfatningslove som Følge af Foreningen i flere Stykker (saasom med Hensyn til Formynderstyrelse og Valg af nyt Kongehus) ændredes, uden at disse Forandringer foregik i de almindelige konstitutionelle Former.

Det overordentlige Storthing, der sammentraadte 7de Oktober 1814, iagttog med yderste Omhu alle Former med Hensyn til at hævde Norges Stilling som et selvstændigt Rige med sin egen lovlige Regjering. Det nægtede at anerkjende Karl den 13des til Kielertraktaten støttede Rettigheder som norsk Konge, hvilke Kommissærerne i sin Instruktion var paalagte at fastholde, og udsatte indtil videre med at modtage Kristian Fredriks Tronfrasigelse. Ved denne ansaa Storthinget den norske Stat som frit stillet med Hensyn til nyt Kongevalg og raadig over sin fremtidige retslige Stilling. Den 10de Oktober tilforordnede det Statsraadet to nye Medlemmer, efter Analogi af Grundlovens §§ 42 og 48 (om Fremgangsmaaden, naar Kongehuset er uddød, og ingen Tronfølger udkaaret). Statsraadet, som ifølge dets Kundgjørelse af 23de August havde overtaget Rigets Styrelse under Kongens Sygdom og underskrevet «efter allerhøieste Befaling» («par ordre suprême»), jfr. den hemmelige Artikel i Mossekonventionen, udøvede efter 10de Oktober Styrelsen i eget Navn, uden det nævnte Tillæg.

Den 20de Oktober besluttede Storthinget mod 5 Stemmer, at -Norge skulde, som et selvstændigt Rige, forenes med Sverige under én Konge, men under Overholdelse af dets Grundlov, med de til Rigets Held og i Anledning af dets Forening med Sverige nødvendige Forandringer. Disse Forandringer skulde det hastigste muligt blive overveiede og besluttede af Storthinget, og saasnart som dette var skeet, vilde Storthinget høitidelig udvælge og erkjende Sveriges Konge, Karl den 13de, som Norges konstitutionelle Konge. Ved denne betingelsesvis besluttede Forening var Kong Karl den 13de designeret som fremtidig norsk Konge, og de efterfølgende Forhandlinger i Storthinget havde til Formaal at tilveiebringe de Forandringer i den norske Grundlov, der var en Følge af, at den norske Konge tillige var svensk Konge, og i Grundloven at optage de Bestemmelser, der, om de vedtoges fra svensk Side, vilde indføre varigt Fællesskab mellem Rigerne i Henseende til Konge samt Krig og Fred. Efterat disse Forandringer i Grundloven var vedtagne, modtog Storthinget den 3die November Kristian Fredriks Abdikation og løste ham fra hans Ed til Konstitutionen. Den 4de November erklærede Kommissærerne, at de, saafremt Karl den 13de blev anerkjendt som Norges Konge, paa hans Vegne nu antog Grundloven, saaledes som den af dette Storthing var omarbeidet. Samme Dag samledes Storthinget «for overensstemmende med dets nu antagne Grundlov at vælge en ny Kongeæt». Ifølge Præsidentskabets Tilkjendegivelse af Valghandlingen befandtes ved denne «Hans Kongelige svenske Majestæt, Kong Karl den 13de enstemmig at være valgt og erkjendt som Kongeriget Norges retsmæssige konstitutionelle Konge». Statsraadet meddelte derefter Karl Johan, at Storthinget enstemmigt havde besluttet at «tilbyde Kongerigets Krone til Hans Majestæt Kong Karl den 13de og hans legitime Descendenter».

Den 10de November mødte Karl Johan i Storthinget for paa den valgte Konges Vegne at antage Valget. Han udtalte her bl. a., at den dobbelte Ære var Kongen forbeholden, at se tvende frie Folk, utvungne og enstemmige, at tilbyde ham Kronen. Hos de Svenske gjorde han ikke sin Arveret gjældende, og hos Nordmændene foretrak han de Fordringer, som havde en større Værdi for hans Hjerte, de nemlig, som hentedes af deres Kjærlighed, fremfor de Rettigheder, som høitidelige Forbund havde forhvervet ham. Han udtalte videre, at Kongen antog Grundloven saaledes som Storthinget derom var kommet overens med Hans Majestæts Kommissærer. Han forbeholdt sig at fremsætte til de svenske Stænders Betænkning de Artikler, hvorved Forandringer eller Lempninger i den svenske Grundlov foranledigedes. I Forbindelse hermed overleverede Karl Johan den nyvalgte Konges skriftlige Ed til Forfatningen. Samme Dag tilkjendegav den svenske Udenrigsminister de svenske Gesandter i Udlandet Foreningens

Istandbringelse i en Cirkulærnote, hvor det bl. a. heder, at «da Norges Storthing af egen Drift og ved et frit Valg har udkaaret Hans svenske Majestæt til Norges Konge, er det øiensynligt, at det ikke er Kieler-Traktatens Aftaler, men den norske Nations Tillid, vi skylder Norges Forening med Sverige».

Efterat Grundloven tidligere var bleven endelig redigeret af en opnævnt Redaktionskomite og i denne Skikkelse vedtaget af Storthinget og Kommissærerne, forsynede disse den 11te November et af Præsidenten og Sekretæren undertegnet Exemplar med en Bevidnelse, dateret 4de November, om deres Antagelse af Grundloven paa Kongens Vegne, men med Forbehold af de svenske Stænders konstitutionelle Ret i de Dele, som medfører Forandring eller Lempning i den svenske Regjeringsform. Karl Johan udfærdigede derhos en den 10de November dateret Kundgjørelse, der er kontrasigneret af den konstituerede norske Statssekretær, hvorved han, paa Kongens Vegne, «i Lighed med, hvad Vore Kommissarier, efter Vor Fuldmagt, have afhandlet og samtykket, herved antage, stadfæste og bekræfte samme Grundlov».

Det overordentlige Storthing fastholdt saaledes under Forhandlingerne strengt Norges Suverænitet og skred først til Kongevalg, efterat man havde fastsat Vilkaarene for en eventuel Forening med Sverige og havde Sikkerhed for, at den vordende norske Konge antog disse. Denne Opfatning er ogsaa udtalt i den kongelige svenske Proposition til Rigets Stænder af 12te April 1815, hvor det bl. a. heder:

«Efter det af Rigets Stænder selv givne Exempel, hvilke ved en evig mindesværdig Rigsdag under truende udvortes Omstændigheder ei tog i Betænkning først at fastsætte de Vilkaar, ved hvilke Samfunds-Ordenen skulde befæstes, inden de gave sig en Konge til at haandhæve og befordre deres Frihed, viste Norges Riges Repræsentanter sig ikke mindre værdige deres Bestemmelse og deres Medborgeres Tillid. Uden at lade sig forvilde af Begivenhederne, bedømmende disse ikkun som en Indledning til, ei som et Vilkaar for deres Beslutning, søgte Norges Riges Storthing ved de Underhandlinger, som aabnedes med Hans kgl. Majestæts tilforordnede Kommissarier, paa en Gang at vaage over Folkets Frihed og Statens Anseelse, Medborgernes Rettigheder og Rigets Ære».

Imod denne Opfatning, hvorefter Grundloven fastsatte den norske Konges Stilling som konstitutionel Konge og ved Siden deraf indeholdt forskjellige Bestemmelser, som, om de vedtoges af de svenske Stænder, muliggjorde et stedsevarigt Fællesskab med Sverige med Hensyn til Statschef og Krig og Fred, har det været anført, at Forudsætningen fra svensk Side var en anden, og at man her, fastholdende ved de for den svenske Krone efter Kielertraktaten erhvervede formentlige Rettigheder, betragtede Underhandlingerne med Storthinget som svenske Regjeringsanliggender, Kong Karl den 13de som Sveriges Repræsentant og Kommissærerne som den svenske Regjerings Fuldmægtige. Fra dette Standpunkt skulde Forhandlingerne lede til, at den norske Grundlov blev en Kontrakt mellem det norske Storthing paa Norges Vegne og Sveriges Konge som Repræsentant for det svenske Folk, og det har endog været paastaaet, at Norge under disse Forhandlinger kun kom i Besiddelse af den Selvstændighed, som udtrykkelig tilstodes fra svensk Side.

Imod denne Betragtning maa imidlertid hævdes, at naar et Dokument, der betegner sig som et selvstændigt Riges Grundlov, paastaaes i Virkeligheden at være en Traktat med et andet Land, da maa en saadan Paastand fuldt bevises. Men noget saadant Bevis har ikke været ført. En ensidig Fastholden af de til Kieler-Traktaten støttede Rettigheder kunde ihvertfald ikke komme i Betragtning overfor den folkeretslige Anerkjendelse af Norge som selvstændig Stat, der laa i Mossekonventionens Afslutning, og overfor de norske Statsmyndigheders konsekvente Hævden af den norske Stats Suverænitet. I Virkeligheden fandt Kommissærerne heller ikke — for overhovedet at istandbringe Foreningen — at burde paaberaabe sig Kielertraktaten, og de omtaler i Skrivelse til Karl Johan af 29de Oktober 1814 den absolute Taushed, som de i sine officielle Meddelelser til Storthinget havde iagttaget om samme.

Videre maa mærkes, at de Foranstaltninger, der fra svensk Side efter Mossekonventionens Afslutning toges for at istandbringe

Foreningen, gjennemgaaende ikke bar Præget af svenske Regjeringshandlinger. Selve Mossekonventionen kan ikke sees at være bleven ratificeret i svensk Statsraad; nogen Protokol herover existerer ikke. Over de Forhandlinger, som Karl Johan i September 1814 førte i Stockholm med de der tilstedeværende Medlemmer af det svenske Statsraad angaaende en Revision af Eidsvoldskonstitutionen, blev der den 16de September opsat en Protokol. Forhandlingerne foregik dog ikke i noget officielt Statsraadsmøde, da Kongen var fraværende, og Kronprindsen ikke var tilforordnet som Regent. Selv om man vil anse Statsraaderne ved Anledningen for at optræde som Kongens officielle Raadgivere, maa det bemærkes, at denne Raadslagning kun fandt Sted paa det første Trin af Overveielserne om, hvordan det svenske Forslag til revideret Grundlov skulde affattes. Statsraadet henstillede nemlig til Kongen at give Kronprindsen en uindskrænket Fuldmagt til saavel at bestemme Vilkaarene for Foreningen som at vælge de for Øiemedet tjenligste Midler, i hvilken Henseende han skulde give Kommissærerne de fornødne Anvisninger. Denne Fremgangsmaade blev befulgt; men nogen formelig Fuldmagt for Kronprindsen i saa Henseende kan ikke sees at være udfærdiget i Statsraad eller overhovedet skriftlig meddelt. De svenske Kommissærers Fuldmagter blev udfærdiget i det svenske Udenrigsministerium og kontrasignerede af den konstituerede Hofkansler, hvorefter de underskreves af Kongen i Göteborg 19de September. Udenrigsministeren opholdt sig dengang hos Kongen, medens Hofkansleren var i Stockholm, og Regjeringsformens § 32 (om Udnævnelse af Gesandter) blev ikke befulgt. Videre maa mærkes, at ligesaalidt som det af Kommissærerne overbragte endelige Grundlovsudkast var vedtaget i svensk Statsraad, ligesaalidt fattedes der i saadant nogen Beslutning om Grundlovens endelige Vedtagelse. Kronprindsen var vistnok af Kongen meddelt to Fuldmagter til i forskjellige Retninger at føre Styrelsen i Norge. Men begge disse Fuldmagter var efter sit eget Indhold først beregnede paa at bruges, naar den norske Grundlov var antaget. De var ikke meddelte i svensk Statsraad, og naar de var kontrasignerede af den svenske Hofkansler istedetfor den norske Statsminister, kunde Grunden hertil kun være den, at det norske Statsraad endnu ikke efter Grundloven var organiseret. (Jfr. Aschehoug: Norges nuværende Statsforfatning I (1891), Side 44).

Hvad angaar Kommissærernes Stilling overfor Storthinget, betegnede de sig i Almindelighed blot som «Kongens Kommissærer;» men Storthinget, som netop nægtede at anerkjende Karl den 13des til Kielertraktaten støttede Rettigheder, maatte før Kongevalget konsekvent betone hans Stilling som udelukkende svensk Konge og Kommissærerne som hans Ombud, uden at deri laa nogen Anerkjendelse af, at Forhandlingerne førtes med Sverige eller med den svenske Regjering.

Man finder forøvrigt her at burde bemærke, at saavel Kielertraktaten som Mossekonventionen og de efterfølgende Begivenheder kun har historisk Interesse til Oplysning om de Tildragelser, der førte til Oprettelse af Unionen. Dennes Indhold og Karakter er senere bestemt ved den mellem Rigerne oprettede Rigsakt, der som nedenfor anført angiver sig at indeholde Foreningens Vilkaar. Ved dennes Oprettelse tabte saaledes i hvert Fald alle tidligere Aftaler og Begivenheder sin Betydning som unionelle Retskilder, og naar man ovenfor kortelig har redegjort for dem, er det kun for at vise, at ogsaa efter sin historiske Oprindelse er Unionen et Statsforbund mellem to ligestillede, suveræne Stater. Den Befatning, som de svenske Statsmyndigheder havde havt med Foreningens Istandbringelse, og de enkelte Udtryk, som fra begge Sider faldt i den Retning, at Forhandlingerne ved det overordentlige Storthing førtes mellem det norske og det svenske Rige, kan tilstrækkelig forklares ud fra den Interesse, man fra svensk Side havde i de to Rigers Forening, og hvormed Nordmændene var gjort bekjendt. Det anføres i de svenske Kommissærers Meddelelse til Storthinget af 19de Oktober 1814, at Sverige altid under sine tidligere Krige havde havt en Fiende i Norge, som forøgede dets Forlegenhed, delte dets Stridskræfter og medvirkede til Formindskningen af dets Omraade. «Under saadanne politiske Forhold», siger Kommissærerne, «blev det en Pligt for Sverige gjennem

en Forening med Norge at betage sig al Frygt for et Anfald paa den ene Grænse, medens det selv. med Bekymring forsvarede den anden». Men dette Formaal opnaaedes gjennem en Statsforbindelse mellem de to Riger, hvorved man for stedse sikrede sig et fælles Overhoved, men med Bibehold af hvert Riges Suverænitet, i Overensstemmelse med Foreningens Øiemed: Forsvaret af den skandinaviske Halvøs Integritet. Som et af Hovedformaalene for Kommissærernes Virksomhed var i deres Instruktion angivet Tilveiebringelsen af en stedsevarig Forening mellem Norge og Sverige, som to selvstændige men udelelige Riger (en qualité de deux Etats indépendants, mais indivisibles). Hvilken Mening man end fra svensk Side oprindelig kan have havt med Hensyn til Formen for de to Rigers Forening — enten som en Sammensmeltning af de to Folk eller med en Overhøihedsret for det ene — havde Begivenhederne medført, at Tanken herom maatte opgives. En Forbindelse af Tronerne til Rigernes fælles Værn var den Form for Foreningen, hvorved man tilsidst blev staaende. En saadan Forbindelse var imidlertid ikke til Hinder for, at hvert Land som et baade indad og udad suverænt Rige optraadte som en selvstændig folkeretslig Personlighed i de udenrigske Anliggender. Kun med Hensyn til Krig og Fred tilsagde Foreningens Øiemed, at Rigerne iagttog den samme politiske Optræden udad. Men ved forfatningsmæssigt Fællesskab i Statschef tilveiebragte man det fornødne Organ for Opnaaelsen af den Viljesoverensstemmelse mellem Rigerne, som den fælles Udøvelse af Krigs- og Fredsretten forudsatte.

Denne Opfatning af Unionens Karakter maa man ogsaa antages at have havt for Øie, da man i Oktober og November 1814 foretog de af Hensyn til Foreningen nødvendige Forandringer i den norske Grundlov.

I det svenske Udkast til en revideret Grundlov, som blev approberet af Karl Johan i Fredrikshald (Alin l. c. S. 196—211), havde man — sandsynligvis efter Foranledning af de to Nordmænd, forhenværende Statsraad Tank og Præsten, tidligere Medlem af Rigsforsamlingen Hount, med hvem de svenske Kommissærer her forhandlede — atter optaget Bestemmelserne om Repræsentationsretten og diplomatiske Sager i §§ 26 og 30, Bestemmelsen om Storthingets Adgang til at faa sig meddelt indgaaede Forbund og Traktater i § 64 (nuværende § 75) og om Udlændingers Adgang til at blive Konsuler i § 82 (nuværende § 92). Eidsvoldsgrundlovens § 33 (om en særegen Behandlingsmaade af de hemmelige diplomatiske Sager) havde man fremdeles udeladt, idet man paa dens omtrent tilsvarende Plads i Udkastet (§ 34) havde indtaget en Bestemmelse om den norske Statsraadsafdelings Adgang til Sæde i det svenske Statsraad. Om denne Bestemmelses oprindelige Hensigt og Rækkevidde i de tidligere svenske Udkast hersker der adskillig Uklarhed; men efter den Affatning, som den var given i det ovennævnte svenske Udkast, hjemlede den udtrykkelig Statsraadsafdelingen Adgang til det svenske Statsraad og til der at yttre sin Mening til Protokollen angaaende de Gjenstande, som vedkom begge Riger.

Som bekjendt lagde det overordentlige Storthing i 1814 ikke de svenske Kommissærers Udkast til Grund for sine Forhandlinger, men vedtog den 24de Oktober som: «et almindeligt Princip, at ingen anden Forandring i Grundloven ved dette Storthing maa tages under Overveielse og gjøres end de, som ere nødvendige formedelst Sveriges og Norges Forening». Man bibeholdt saaledes Bestemmelserne om diplomatiske Sager og den udenrigske Repræsentation ikke blot i Grundlovens nuværende §§ 26 og 28, men ogsaa i den nuværende § 22, hvor Udtrykket «Gesandter og Konsuler» ved en Omredaktion af Paragrafen i det svenske Udkast var udeladt (Udkastet benyttede Udtrykket: «alle civile og geistlige Embedsmænd i de høiere Poster» istedetfor Grundlovens Udtryk: «Gesandter og Konsuler, civile og geistlige Overøvrigheds-Personer»). At man herved fra norsk Side ikke blot tilstræbte at opnaa en en større Bestemthed med Hensyn til de Personer, der gik ind under Paragrafens Regel, men ogsaa udtrykkelig at sikre Norge den samme Ret til den udenrigske Repræsentation, som Sverige allerede var i Besiddelse af, fremgaar af Distriktslæge Møllers Begrundelse af hans Forslag om at bibeholde den tidligere Paragraf i Grundloven uforandret (i hans Bemærkninger til Kommissariernes Udkast, daterede 18de Oktober 1814, i Storthingets Arkiv):

«Gesandter og Consuler bør ei udelades,

det synes vel overflødigt at nævne disse, men de bør dog staa; thi Norge som Stat har denne Ret ligesaa meget som Sverig. Kongen maa altsaa tilstaaes denne Ret ligesaavel af Norge som af Sverig».

I Storthingets Protokol heder det ogsaa, at «Komiteen fandt, i Anledning Kongerigerne Norges og Sveriges Forening, ikke nogen tilstrækkelig Aarsag til denne Paragrafs Forandring».

Eidsvoldsgrundlovens § 33 blev derimod ikke bibeholdt. Beslutningen herom refereres saaledes i Storthingets Forhandlingsprotokol (Mødet den 28de Oktober 1814, jfr. Udgaven af de trykte Forhandlinger af 1835, S. 432—433):

«Grundlovens 33te Paragraf kunde, efter Komiteens Formening, bortfalde, men i dens Sted antages en ny af følgende Indhold:

«Saavel den norske Statsminister, som de 2de Norske Statsraader, der følge Kongen, have Sæde og Stemme i det svenske Statsraad, naar sammesteds forhandles Gjenstande, som angaae begge Riger. I saadanne Sager bør tillige det norske Statsraads Betænkning indhentes, medmindre Sagerne udfordre saa hastig Afgjørelse, at Tid dertil ei levnes».

Storthinget bifaldt enstemmig Indstillingerne».

Den saaledes optagne nye Bestemmelse undergik i Storthingets Møde den 2den November nogle mindre Ændringer og fik derefter sin Plads som Grundlovens nuværende § 38.

Det har været anført, at man ved den omhandlede Forandring i Grundloven fra norsk Side overdrog Behandlingen af de Norge vedkommende diplomatiske Anliggender til de svenske Statsmyndigheder eller ihvertfald forudsatte oprettet en ny Fællesinstitution til deres Behandling. Rigtigheden heraf kan dog ikke medgives.

Eidsvoldsgrundlovens § 33 havde sin Betydning, ikke som Hjemmel for, at Norge skulde have et eget Udenrigsdepartement, men som en reglementarisk Forskrift om Behandlingsmaaden af visse diplomatiske Sager. I det Grundlovsudkast, som Konstitutionskomiteen paa Eidsvold havde forelagt Rigsforsamlingen, var i § 41 optaget en udtrykkelig Bestemmelse om Antallet af Statsraader med Angivelse af deres Virkekreds, og blandt dem ogsaa en særlig Statsraad for de udenlandske Sager. Denne Paragraf udgik, forat Kongen selv kunde fordele Arbeidet mellem Regjeringens Medlemmer. Men samtidig bibeholdtes Bestemmelsen om, at Chefen for det udenlandske Departement skulde have en egen Protokol til Indførelse af de hemmelige Sager, idet han dog ved deres Foredragning for Kongen skulde være undergiven sædvanlig konstitutionel Kontrol. Naar denne Paragraf udgik af Grundloven, og man samtidigt optog den nuværende § 38, da foranledigedes ikke derved nogen anden Forandring med Hensyn til de diplomatiske Sagers Behandling end den, som de forandrede Bestemmelser efter sit Indhold indebar. Den udeladte § 33 var bygget paa Forudsætningen om, at Chefen for det udenlandske Departement opholdt sig paa samme Sted som Kongen. Men naar Rigerne forenedes, vilde den nævnte Statsraad som Medlem af den norske Regjering have sit Sæde i Kristiania, medens Kongen i Almindelighed residerede i Stockholm. Paragrafens Ordning, hvorefter Statsraaden for at udføre de omhandlede Forretninger maatte reise frem og tilbage mellem Kristiania og Stockholm, kunde saaledes — særlig naar man tager de daværende Kommunikationsforhold i Betragtning — vanskelig lade sig praktisere. Hertil kom ogsaa, at de Sager, der efter Eidsvoldsgrundlovens § 33 paakrævede en særskilt Behandling, netop var saadanne, der faldt ind under den egentlige Udenrigspolitiks Omraade som angaaende Rigets politiske Forhold til fremmede Stater; men saadanne Sager maatte paa Grund af Sveriges politiske Stilling og Kongens Residents i dette Land antages fortrinsvis at ville komme til Behandling i det svenske Statsraad, om de end i samme Grad vedkom Norge paa Grund af det gjennem Foreningen stiftede Fælleskab i Krig og Fred. For imidlertid at betrygge norsk Regjeringsmyndighed Stemme ved deslige Sagers Behandling maa det antages, at det overordentlige Storthing erstattede Eidsvoldsgrundlovens § 33 med en Bestemmelse om, at den norske Statsraadsafdeling skulde have Adgang til det svenske Statsraad, naar sammesteds forhandledes Gjenstande, som angik begge Riger. Som allerede omhandlet i den første Unionskomites

Indstilling (jfr. Komiteens almindelige Motiver til §§ 42—47) har man vistnok herigjennem specielt tilsigtet at forskaffe Norge konstitutionel Deltagelse i Behandlingen af de diplomatiske Fællessager.

Efter denne Opfatning existerer der en indre Forbindelse mellem Eidsvoldsgrundlovens § 33 og den nuværende Grundlovs § 38, der har faaet sit Udtryk i Forhandlingsprotokollens Anførende om, at sidstnævnte Paragraf er antagen i den førstes Sted. At der herved — som af enkelte paastaaet — kun skulde sigtes til en rent udvortes Ombytning af Paragraferne, strider mod den ligefremme Forstaaelse af Protokollens Udtryk, der tyder paa en Ombytning ogsaa af Paragrafernes Indhold. Og forsaavidt Storthinget virkelig, som Protokollen siger, har fattet formelig Beslutning om at optage den nye Paragraf i den gamles Sted, kan denne Beslutning vanskelig antages kun at have sigtet til den nye Paragrafs Plads i Grundloven, idet Storthinget ikke befattede sig med at træffe Bestemmelse om Paragrafernes Rækkefølge; det havde tidligere slettet flere Paragrafer af Eidsvoldsgrundloven uden at sætte nye i deres Sted. Den endelige Redaktion overlodes til en Redaktionskomite, der ogsaa gav den ny optagne Paragraf en anden Plads end den, den af Storthinget fra først af havde faaet.

Derimod har det mod denne Opfatning været indvendt, at den hviler paa Forudsætningen om, at svenske diplomatiske Sager behandledes i det svenske Statsraad, men at denne Forudsætning ikke holdt Stik, idet diplomatiske Sager efter Regjeringsformen af 1809 §§ 11 og 12, bortseet fra enkelte Undtagelser, ikke skulde behandles i Statsraad, men afgjøres af Kongen i saakaldt ministerielt Konselj, i Nærvær af Udenrigsministeren og Hofkansleren. Herved maa imidlertid bemærkes, at de nævnte Paragrafer naturlig kunde fortolkes saaledes, at de vistnok aabnede Kongen Adgang til at behandle de omhandlede Sager i det mindre Konselj, men at de paa den anden Side heller ikke udelukkede den fra et almindeligt konstitutionelt Standpunkt mere betryggende Behandling i ordinært Statsraad. I Tilfælde, hvor Kongen af Hensyn til Sagens Beskaffenhed fandt at burde indhente officielle Raad fra flere af sine Raadgivere end Udenrigsministeren og Hofkansleren, maatte Kongen efter denne Mening kunne overføre Sagen til Behandling i Statsraad, dog saaledes at de nævnte Personer altid maatte være tilstede. Rigsdagen i 1809 synes ogsaa tydelig at have forudsat, at Kongen ikke ved diplomatiske Sagers Behandling skulde være bunden til de i Regjeringsformens §§ 11 og 12 bestemte Former. I Anledning af et fra Borgerstanden fremkommet Forslag om, at der i § 12 skulde tilføies, at Statssekretæren for Handels- og Finantssager skulde tilkaldes af Kongen i Sager vedkommende Traktater med fremmede Magter, som berører svenske Handelsinteresser, udtalte Konstitutionsutskottet: «Dette ligger tydelig i Sagens Natur, da det hører til denne Statssekretærs Foredragningsressort, og synes ikke at kræve en udtrykkelig Bestemmelse. Det turde være tilstrækkeligt, at de nødvendige Baand findes i Statsforfatningen. Utskottet anser dem ei for at blive stærkere derigjennem; at de altid gjøres følelige».

Kongen havde ogsaa i Tidsrummet 1809—1814 gjort flere af de vigtigste Spørgsmaal i den svenske Udenrigspolitik til Gjenstand for Raadslagning i Statsraad. Sveriges forandrede Holdning overfor Frankrige daterer sig saaledes fra det svenske Statsraads Udtalelser den 24de Februar 1812, indeholdende Svar paa Kongens Meddelelser til det af 21de s. M. angaaende Forholdet mellem de nævnte Stater siden Pariserfreden. Samtlige Statsraader erklærede ved denne Leilighed, at de ansaa Sverige løst fra de indgaaede Forpligtelser overfor Frankrige, efterat denne Magt havde brudt sine, samt tilraadede enstemmigt at lade Sverige indtage en fuldkommen neutral Stilling, uden Hensyn til Napoleons Erklæring om, at Afvigelse fra Kontinentalsystemet og Fred med England var ensbetydende med en Krigserklæring mod ham (jfr. Schinkels Minnen VI, Side 115). Den 2den April 1813 begjærede ligeledes Kongen Statsraadets Erklæring om den nys afsluttede Alliancetraktat med England, hvilken af Statsraadet enstemmigt tilraadedes (jfr. Højer: Statsförbundet mellan Sverige och Norge, Side 98, hvor flere Exempler nævnes). Om end Kongens formelle Beslutning i de nævnte Tilfælde ikke synes at have været fattet i Statsraad, idet han

blot gav dettes Udtalelser sin Tilslutning, var det af største Vigtighed, at Kongens Raadgivere i Statsraad under konstitutionelt Ansvar udtalte sin Mening om den udenrigske Politik, der burde følges. Som nedenfor omhandlet har man heller ikke siden 1814 fundet nogen konstitutionel Hindring mod de diplomatiske Sagers Behandling i Statsraad.

Naar Regjeringsformen tillod Kongen at behandle diplomatiske Sager og specielt afslutte Forbund udenfor det ordinære Statsraad, begrundedes denne Ordning af Konstitutionsutskottet i 1809 ved en udtrykkelig Henvisning til Sveriges daværende politiske Stilling. Det udtales herom i Utskottets Memorial: «Utskottet har efter moden Overveielse fundet, at Kongen burde have Ret til alene at slutte Forbund med fremmede Magter, begynde Krig og slutte Fred. Vort Fædrelands nuværende Stilling er saadan, at det ikke alene ved egne Kræfter synes at kunne opretholde sin Selvstændighed. Denne afhænger da af de Forbund med andre Magter, som en klog Styrelse kan vinde, men som aldrig i den Stund, de afsluttes, kan underkastes den offentlige Prøvelse og de lange Betænkeligheder af en lovstiftende eller endog blot en talrig raadgivende Forsamling». Disse Hensyn, der havde ledet Konstitutionsutskottet til at give Kongen en mere ubunden Adgang til at slutte Forbund med fremmede Magter, havde imidlertid tabt sin væsentlige Vægt ved de forandrede ydre Forhold i 1814 og navnlig ved Foreningen med Norge. «Foreningen imellem Norge og Sverige», udtalte Kongen i sin Proklamation til det norske Folk af 11te November 1814, «der sammenknytter de hidtil adskilte Kræfter til et Helt, indeholder baade den virkende Aarsag og det sikreste Middel til at bevare Freden. Indenfor den Nordiske Halvøs Grænser har dens tvende Folk Styrke og Evne til at forsvare sin Selvstændighed og sine Love: udenfor samme venter dem ingen virkelig Fordel».

At forøvrigt ikke Hemmeligholdelse i den svenske Udenrigspolitik var gjennemført som noget Princip, kommer bl. a. tilsyne i den under 7de Januar 1813 offentliggjorte underdanigste Beretning til Kongen fra Udenrigsministeren, hvori Almenheden gjordes bekjendt med det politiske Forhold mellem Sverige og Frankrige i de sidst forløbne Aar. I Indledningen til denne Beretning udtaler Udenrigsministeren: «Intet hædrer en Nation mere end den Offentlighed, Regjeringen giver sine diplomatiske Forholdsregler, og intet grunder og befæster et inderligere Baand mellem Regenten og Folket end en aabenhjertig Meddelelse om Politikens Hemmeligheder. Enhver retsindig svensk Mand skal i det, som jeg nu i Underdanighed skal anføre, finde et nyt Bevis paa Kongens Kjærlighed til Fædrelandet og hans Agtelse for den almene Oplysning; og Nationen skal af de hosfølgende Dokumenter, som Kongen lader komme til dens Kundskab, indhente sikker Oplysning om den politiske Retning, som Regjeringen har fulgt under Udviklingen af den blodige Strid, der endnu bereder Europa Ulykker».

Det kan under disse Omstændigheder ikke synes paafaldende, om man ved Forhandlingerne i 1814 er gaaet ud fra den Forudsætning, at man fremtidig fra svensk Side vilde behandle saadanne diplomatiske Sager, der angik det politiske Forhold udad og derfor i ligè Grad berørte begge Riger, i Statsraad, under Deltagelse af Raadgivere fra begge Lande, ligesom man tidligere havde forelagt det svenske Statsraad diplomatiske Sager af større Vigtighed. Saadanne Sager kunde forudsættes ikke at ville forekomme saa særdeles hyppigt, idet det under Forhandlingerne om Foreningen var den gjentagende udtalte Forudsætning og Haab, at Norge og Sverige i Fremtiden skulde kunne holde sig udenfor de europæiske politiske Konstellationer og anvende al sin Kraft paa i paakommende Tilfælde at forsvare den skandinaviske Halvøs Integritet. Der kan saaledes her henvises til Karl Johans Tale i det norske Storthing den 10de November 1814, hvor det bl. a. heder: «Vi skulle altid blive tvende forenede og uafhængige Folk. Tilfredse med de Grænser, Naturen har anvist os, og overbeviste om den store Sandhed, at udover disse Grænser gives ei for os noget virkeligt Gode, skal vor Statslære blive: 'aldrig at begynde en Krig, men at bevare den gode Forstaaelse, som nu finder Sted med alle Magter'».

Det kan i denne Forbindelse, ved Fortolkningen af Grundlovens § 38, bemærkes, at det svenske Konstitutionsutskott udtalte i sin Betænkning af 1815 med Hensyn til

Paragrafens Optagelse i Rigsakten (Rydin, Föreningen, Bilag Side 115): «Heller ikke med Hensyn til denne Paragraf har Utskottet fundet, at den indeholder nogen Bestemmelse, der forandrer Reglerne om Sveriges Styrelse. De norske Statsraaders Nærvær ved fælles Sagers Behandling er en naturlig Følge af selve Foreningen og har aldeles ingen Indflydelse paa Bestyrelsen af Sveriges særlige Anliggender».

Grundlovens § 28 aabnede Kongen Adgang til at behandle norske diplomatiske Sager udenfor Statsraad, men udelukkede efter sin Affatning heller ikke Behandling i dette; det kan i denne Forbindelse bemærkes, at det med Hensyn til de egentlige Kommandosager, der i Grundlovens § 28 nævnes jevnsides med de diplomatiske som undtagne fra Statsraadsbehandling, aldrig har været betvivlet, at det var Kongen overladt for Tilfælde, som dertil syntes egnede, at lade dem foredrage i Statsraad. Jfr. den til Grund for kongelig Resolution af 28de Juli 1893 liggende Indstilling (i Departementstidende for s. A. Side 713 flg.). Naar ingen specielle Grunde talte for at lade en Norge vedkommende diplomatisk Sag foredrage udenfor Statsraad, maatte den efter Grundlovens Ordning ogsaa forudsættes regelmæssigt at blive behandlet i dette. Og endog med Hensyn til Sager af rent politisk Karakter var der efter Grundloven ingen Hindring mod, at saadanne — naar de opkom fra norsk Side — efter Indstilling af den norske Regjering afgjordes af Kongen i norsk Statsraad.

Under Forhandlingerne ved det overordentlige Storthing i 1814 synes man med Hensyn til Ordningen af de her omhandlede Anliggender at have lagt Hovedvægten paa, at Afgjørelsen af de egentlige udenrigspolitiske Sager ikke overlodes den norske Regjering i Kristiania, men forbeholdtes Kongen. Efter Grundlovens § 13 kan under Kongens Fraværelse kun Rigets indvortes Bestyrelse overdrages den norske Regjering til Afgjørelse. Og i det Tillæg til de svenske Kommissærers Instruktion, hvilket efter dennes udtrykkelige Bestemmelse skulde indeholde de yderligere Forandringer og Indrømmelser, som i de enkelte Paragrafer kunde medgives fra svensk Side, bestemmes følgende med Hensyn til ovennævnte Paragraf (cfr. Dr. Y. Nielsen: Det første overordentlige Storthing, Side 138):

«Hvis Nordmændene udtrykkelig forlanger det, synes der ikke at være nogen Betænkelighed ved at tillade, at disse Instruktioner (sc. for den norske Regjering) bliver trykte, og man kunde endog i Almindelighed bestemme de Emner, hvorom de maatte handle, naar der kun iagttages, at de i egentlig Forstand politiske og diplomatiske Sager *(les affaires proprement politiques et ministerielles)*, Udnævnelse til de forskjellige Embeder, Retten til at benaade og Sammenkaldelse af et overordentligt Storthing henføres til de Sager, der ubetinget forbeholdes Kongen — — — — —».

Det fremgaar heraf, at man ikke fra svensk Side fandt Grund til at gjøre nogen Forskjel i Behandlingen og Afgjørelsen af de egentlig diplomatiske Sager og de øvrige Sager, hvormed de stilles i Linie: Udnævnelse af Embedsmænd, Benaadning af Forbrydere og Sammenkaldelse af overordentligt Storthing. Med Hensyn til de to første, Kongen tillagte Rettigheder var det i Kommissærernes Udkast udtrykkelig bestemt, at de skulde udøves i Statsraad, og det samme maatte efter Udkastets Ordning antages at gjælde med Hensyn til Sammenkaldelse af overordentligt Storthing.

Naar Eidsvoldsgrundlovens Bestemmelser om de diplomatiske Sagers Behandling og om Organerne for deres Varetagelse saaledes i det Hele ikke undergik andre Forandringer end de, som fra begge Sider medgaves for at aabne Kongen Adgang til at fatte overensstemmende Beslutning om Rigernes fælles politiske Forhold udad, da var denne Ordning ikke i Strid med det Mandat, som Kommissærerne havde med Hensyn til Vilkaarene for Foreningens Istandbringelse. I deres Hovedinstruktion, hvor det først var paalagt dem at søge Karl den 13de erkjendt som norsk Konge i Henhold til Kielertraktaten — hvilket dog, som før nævnt, ikke lykkedes — var kun følgende Gjenstande for Forhandlingen tillagte en saa absolut Karakter, at de, om ikke Enighed opnaaedes, strax skulde medføre Forhandlingernes Afbrydelse:

«Alt, hvad der angaar Sveriges og Norges bestandige Forening, som to selvstændige (indépendants), udelelige Riger; hvad der angaar den

svenske Tronfølge og dens Erkjendelse af det norske Folk; hvad der angaar Kongens Ret til i denne Egenskab, under Iagttagelse af Landets Love og Konstitution, at styre Riget og paa den Maade, han finder tjenligt, at befale over Krigsmagten og i Fæstningerne have de Tropper, som han finder nødvendigt for begge Rigers Sikkerhed. De første af disse Gjenstande angaar selve Grundlaget for Underhandlingerne, de sidste udgjør Garantien for de gjensidige Forpligtelsers Opfyldelse».

Som det sees, var Foreningens Hovedformaal herved betegnet som Tronernes Forening og den norske Konges Raadighed over Krigsmagten. I sidstnævnte Henseende forlangte vistnok det overordentlige Storthing at opstille visse Indskrænkninger; men Forhandlingerne om dette Punkt viser, at der ikke var nogen Tanke om til Gjengjæld at indskrænke de norske Statsmyndigheders Indflydelse paa de udenrigske Sagers Behandling. Forinden man paa begge Sider opnaaede Enighed om Udstrækningen af den norske Konges Raadighed over Krigsmagten, havde man besluttet bibeholdt uforandret Eidsvoldsgrundloven § 26 (om Kongens Repræsentationsret) og indsat den nuværende § 38 (om Statsraadsafdelingens Adgang til det svenske Statsraad). Norge var saaledes allerede sikret Indflydelse i det svenske overordentlige Krigs- og Freds-Statsraad (Regjeringsformens § 13), da § 26 efter Forslag af Kommissærerne — til Gjengjæld, som det heder, for en videre gaaende Anvendelse af dets Krigsmagt, end Storthinget oprindelig vilde indrømme — blev givet et Tillæg, hvorved Norge skulde yderligere betrygges mod en overilet Anvendelse af dets Krigsmagt. Med Hensyn til Indledelse af Krig blev der nemlig foreskrevet en fælles Behandling af det norske og svenske Statsraad, med en ufravigelig Forskrift om Indhentelse af særlig Betænkning fra den norske Regjering og Beretninger om begge Rigers Tilstand m. v., og forøvrigt med en fuldt gjennemført Ligestillethed mellem norsk og svensk Regjeringsmyndighed. For de øvrige Kongen efter § 26 tillagte Funktioner (sammenkalde Tropper, slutte Fred, indgaa og ophæve Forbund, sende og modtage Gesandter) blev derimod ikke foreskrevet nogen Fællesbehandling.

At Norge som et suverænt Rige skulde have den samme Ret som Sverige med Hensyn til Varetagelse af sine udenrigske Anliggender, er ogsaa Forudsætningen i Karl Johans Tale til det norske Storthing den 10de November 1814, hvor det bl. a. heder:

«Kongen har altid villet, at Nordmænd og Svenske, lige i Rettigheder, skulde nyde de samme Fortrin i Henseende til deres Statsforfatninger[1]); og den nye Grundlov, som I nylig, fælles med Kongen, have antaget, skal paa én Gang tjene til Borgen for Eders Frihed og til Bevis for Europa paa Eders Konges Agtelse for Eders Rettigheder» [2]).

Det overordentlige Storthing i 1814 havde i Grundloven optaget de Bestemmelser, der var fornødne for at gjennemføre den besluttede Forening med Sverige, og den svenske Konge havde antaget Grundloven «med Forbehold af Sveriges konstitutionelle Ret i de Dele, som medfører Forandringer eller Modifikationer i Sveriges Riges Regjeringsform». Med Hensyn til to fælles Anliggender, Tronfølgervalg og Interimsregjering, havde imidlertid det overordentlige Storthing ikke fastsat nærmere Regler, men overladt til Kongen for det følgende norske Storthing og de svenske Stænder at foreslaa de fornødne Love. (Grundlovens §§ 7 og 42). I den kongelige Proposition til de

[1]) Denne Udtalelse gjentog Kong Karl Johan i svensk-norsk Statsraad 4de Januar 1842, hvorhos han tilføiede, at Rigsakten af 6te August 1815 hviler paa en gjensidig Anerkjendelse af begge Nationers lovlige Rettigheder, og at de tvende Broderfolks Lighed i politiske Rettigheder, som hin høitidelige Akt fastsætter, udgjør Grundvolden for disse Rettigheders Varighed. (Dokumenter vedkommende Revision af Unionsakten, 1862, Side 14).

[2]) En af de svenske Kommissærer ved det overordentlige Storthing, Grev Wetterstedt, gav i en Skrivelse til Kancelliraad Leopold af December 1814 (i det kgl. Bibliothek i Stockholm) et karakteristisk Udtryk for sin Opfatning af Foreningens Vilkaar. Det heder her bl. a.: «Norge udgjør vistnok et med Sverige for stedse forenet Rige, om end styret efter andre Love, men da alle Aftaler, der staar i Forbindelse med Foreningen, har havt til Hensigt at oprette en fuldkommen politisk Lighed mellem begge Riger, kan Nordmændene ligesaa vel sige, at Sverige lyder under den norske Konges Scepter, som vi, at Norge er undergivet den svenske Monarks Vælde».

svenske Stænder af 12te April 1815 «om de nye konstitutionelle Forhold, som i Anledning af Foreningen mellem Sverige og Norge er opkomne» udviklede Kongen Grundene til, at man fra svensk Side havde erkjendt fuldstændig Lighed mellem Landene med Hensyn til Rigernes fælles Styrelse. Det udtales her bl. a.:

«Til Opnaaelse af dette Formaal (nemlig at berede virksomme Midler til indbyrdes Tillid og oprigtigt Venskab) maatte ved Bestemmelsen af de tvende Folks fælles Rettigheder, en fuldkommen Lighed imellem dem finde Sted, uden Hensyn til deres Folkemængde eller til Landenes Produktion. Ved Tilfælde af saa stor og almen Vigtighed, som Udkaarelse af et nyt Kongehus eller en Tronfølger, Anordning af Formyndere for en umyndig Konge, eller den udøvende Magts Forvaltning under en Konges Sygdom eller Fraværelse, har begge Folk ustridigen lige Ret til, med lige gjældende Stemmer, at give deres Mening tilkjende, uden nogen Beregning af den statistiske eller geografiske Forskjel imellem Rigerne; Grunden til denne Stemmeret ligger ei i den relative Magt, men i den engang vedtagne særlige Styrelses-Form, og i den Virkning paa denne, som Beslutningen nødvendig maa have. Ved Anvendelsen af disse almindelige Regler paa Underhandlingen med Norges Riges Storthing, maatte Hans Kongelige Majestæt tillige tage Hensyn paa Sveriges og Norges gjensidige Stilling. Medens Indbyggernes Antal i det ene Rige viste betydelig Overvægt, opveiedes denne igjen af det andet Lands, til Forsvar, naturlige Beliggenhed; og da Hensigten ei burde eller kunde være, at nogetsomhelst af de tvende Folk skulde anmasse sig en egenmægtig Bedømmelse af det andets Beslutninger, saa ansaa Hans Kongelige Majestæt Sig af flere Grunde berettiget til at erkjende Grundsætningen om en fuldkommen Lighed imellem begge ved alle de Spørgsmaal, som angaar deres fælles Styrelse».

Kongen udtalte videre, at han ansaa §§ 1, 6, 7, 8, 26, 38—44, 47 og 48 af Norges Riges Grundlov for egentlig at indeholde de Gjenstande, som var fælles for begge Riger.

De svenske Stænders Konstitutionsutskot underkastede nu disse Paragrafer en Granskning og erklærede, at de gjennemgaaende ikke indeholdt nogen mod Sveriges Regjeringsform stridende Bestemmelser, og Rigsdagen optog dem derefter i Rigsakten, hvortil føiedes de nye Bestemmelser om Tronfølgervalg og Interimsregjering. Rigsakten, oprettet imellem Norges Riges Storthing og Sveriges Riges Stænder, angiver sig i sin Overskrift at indeholde «Bestemmelser af de imellem begge Riger opkomne konstitutionelle Forhold», og udtaler i Ingressen, at *Stænderne har erkjendt og med enstemmigt Samtykke bekræftet de i Henseende til disse konstitutionelle Forhold i Norges Riges Grundlov af 4de November 1814 indførte Bestemmelser,* hvilke under Forbehold af Stændernes konstitutionelle Ret i de Dele, som medfører Forandring eller Modifikation i Sveriges Regjeringsform, af Kongen den 10de November er antagen og besvoren. «*Saa have vi*», heder det videre, «*som lovlige Fuldmægtige for Norges og Sveriges Indbyggere, ei troet at kunne paa en værdigere og høitideligere Maade for kommende Tider befæste Vilkaarene for den mellem Norge og Sverige trufne Forening under én Konge, men med særskilte Regjeringslove, end ved at overenskomme om i en særskilt Rigsakt at indbefatte og indføre bemeldte Vilkaar aldeles saaledes som de Ord til Ord her nedenfor følge*». De Paragrafer, der blev hentede fra den norske Grundlov, knyttede sig alle til Fællesskabet med Hensyn til Konge, med Undtagelse af § 26 (Rigsaktens § 4 om Kongens Ret til at sammenkalde Tropper, begynde Krig og slutte Fred osv. og om den specielle Fremgangsmaade, naar han vil begynde Krig) samt § 38 (Rigsaktens § 5, om den norske Statsraadsafdelings Adgang til det svenske Statsraad, naar sammesteds forhandles Sager, som angaar begge Riger). Den sidste Paragraf blev, for at tilveiebringe gjensidig Lighed, efter Forslag fra svensk Side givet et Tillæg, hvorefter der ogsaa blev aabnet Adgang for 3 svenske Statsraader til det norske Statsraad, naar der forhandledes Gjenstande, der angik begge Riger. Med Undtagelse af denne Forandring og en mindre Forandring i § 10 (om Bestyrelsen af den umyndige Konges Opdragelse) er samtlige de fra den norske Grundlov indtagne Paragrafer ordlydende

Gjentagelser, kun med en Redaktionsforandring i §§ 1 og 4 fra «Norge er» og «Norge har» til «Norge skal være» og «Norge skal have».

Det har været paastaaet, at da Grundlovens § 26 overflyttedes til Rigsakten som dennes § 4 (alene med den nævnte Redaktionsforandring), forandredes samtidigt de Kongen efter Paragrafen tillagte Funktioner og specielt Retten til at sende og modtage Gesandter fra at være norske til at være unionelle, saaledes at de fremtidig maatte blive at behandle som begge Riger vedkommende Fællesanliggender. Denne Forstaaelse strider dog mod Rigsaktens § 12, hvorefter de paagjældende Paragrafer kun er Gjentagelser af Kongeriget Norges Grundlov og af den Grund har og beholder den samme Kraft som denne Grundlov. Dersom Grundlovens § 26 ved at gjentages i Rigsakten havde faaet et andet Indhold og en ny Karakter, vilde Storthinget i 1815 have været uberettiget til at give samme Kraft af Grundlov. Paragrafens Optagelse i Rigsakten fik nu blot den Betydning, at den blev en Del af Unionspagten, saaledes at Norge ikke ensidigt kan henlægge de i Paragrafen omhandlede Funktioner til nogen anden end Kongen. Derimod maa denne udøve disse Funktioner overensstemmende med Grundlovens almindelige Regler, saaledes at de kun behandles som Fællesanliggender, hvor der samtidig fattes Beslutning for begge Riger (saasom ved Fredsslutning), eller hvor en unionel Behandling udtrykkelig er foreskreven (saasom ved Begyndelse af Krig). En enkelt af de Kongen efter § 26 tillagte Funktioner, nemlig Sammenkaldelse af Tropper, har heller aldrig været anseet som noget unionelt Fællesanliggende.

Som ovenfor nævnt havde Storthinget i 1815 af det overordentlige Storthing i 1814 faaet Bemyndigelse til efter Overenskomst med de svenske Stænder at vedtage nærmere Bestemmelser om Interimsregjering, byggede paa Grundsætningen om en fuldkommen Lighed imellem begge Riger, og disse blev optagne i Rigsakten som dennes § 7. Det oprindelige svenske Forslag gik i det væsentlige kun ud paa, at i alle de Tilfælde, da efter Norges og Sveriges Grundlove Rigets Bestyrelse føres af Statsraadet, skulde begge Rigers Statsraad i lige Antal sammentræde. Den norske Statsminister og den svenske Justitiæ-Statsminister skulde, efter første Gang foretagen Lodkastning, afvekslende føre Ordet hver sin Uge. Det norske Storthing ønskede imidlertid en nærmere Udformning af Ordningen, og væsentlig overensstemmende med dets Forslag blev det derefter i Rigsaktens § 7, som den blev vedtaget i 1815, fastsat, hvor mange Medlemmer Interimsregjeringen fra hver Side skulde bestaa af, hvilke disse Medlemmer skulde være, og af hvem Sagerne skulde foredrages. De norske Sager skulde saaledes foredrages af én og samme Statssekretær, medens de svenske Sager skulde foredrages af den svenske Statssekretær, til hvis Embede de henhørte, og som saaledes vekslede efter Sagens Beskaffenhed. Sager, som angik begge Riger, og ei ifølge sin Natur henhørte til nogen særskilt Stats-, Expeditions- eller noget særskilt Departements Forretninger, skulde foredrages af Hofkansleren. Diplomatiske Sager skulde ogsaa foredrages af denne og indføres i en særskilt Protokol. Sagerne skulde afgjøres ved de fleste Stemmer og, naar Stemmerne var lige, skulde Ordføreren gjøre Udslaget. Den norske Statsminister og den svenske Justitiæ-Statsminister skulde hver ottende Dag veksle som Ordfører. Ligesom det var bestemt, at Interimsregjeringen skulde forestaa Rigernes Bestyrelse med Iagttagelse af deres særskilte Grundlove, saaledes skulde saavel ved norske som ved svenske Sagers foregaaende Beredelse og Granskning forholdes efter de i hvert af Rigerne gjældende Forskrifter.

Forsaavidt der af den nævnte Bestemmelse om de diplomatiske Sagers Foredragning ved Hofkansleren har været draget den Slutning, at Bestyrelsen af de udenrigske Anliggender efter Rigsakten i Almindelighed skulde tilkomme en svensk eller i hvert Fald en fælles, unionel Tjenestemand, kan Rigtigheden heraf ikke erkjendes. Den nævnte Bestemmelse indkom efter Forslag fra norsk Side, idet Storthinget ved de detaljerede Regler i Rigsaktens § 7 kun tilsigtede — overensstemmende med den dertil i Grundlovens § 42 givne Bemyndigelse — at fastslaa Interimsregjeringens Organisation, under Forudsætning af en fuldkommen Lighed mellem begge Riger. At indtage i Rigsakten almindelige Bestemmelser

om de udenrigske Sagers Behandling laa udenfor Storthingets Hensigt og Kompetence. Naar dette for Interimsregjeringens Vedkommende foreslog og fik vedtaget en speciel Bestemmelse om, at de diplomatiske Sager skulde foredrages af Hofkansleren, gjordes der herigjennem en Afvigelse fra de normale Regjeringsforhold. Medens under saadanne de svenske diplomatiske Sager i Almindelighed efter Regjeringsformen skulde foredrages af Udenrigsministeren, blev nu Foredragningen, uagtet denne var Medlem af Interimsregjeringen, frataget ham og henlagt til Hofkansleren [1]). Og for Norges Vedkommende kunde man forsaavidt træffe den samme Ordning uden Brud paa Rigernes Jevnbyrdighed, som Hofkansleren som Medlem af Interimsregjeringen ikke som ellers repræsenterede udelukkende svensk Regjeringsmyndighed, men ligesom de andre svenske Interimsregenter havde Medbestemmelsesret over de norske Sager, ligesom de norske Interimsregenter omvendt havde Medbestemmelsesret over de svenske. Interimsregjeringens Medlemmer er samtidig og i lige Grad norske og svenske Regenter. Paa samme Maade henlagde man til den nævnte Embedsmand Foredragning af Sager, som angaar begge Riger og ikke henhører under noget særligt Departements Forretninger (som f. Ex. Forslag om Formynderregjeringens Organisation); men denne Regel indeholdt ogsaa en Fravigelse fra de sædvanlige Regjeringsforhold, idet de nævnte Sager da vilde foredrages enten af Kongen selv eller den, han særlig bestemte. Og ligesaa kan det mærkes, at Interimsregjeringen altid skal residere i Stockholm, medens Kongens Regjeringsmyndighed ikke ellers er bunden til dette Sted. Bestemmelsen om de diplomatiske Sagers Foredragning ved en svensk Embedsmand er saaledes, ligesom flere af de andre, i Rigsaktens § 7 optagne Bestemmelser specielle Forskrifter, som staar i Sammenhæng med den Omstændighed, at ingen personlig Kongemagt er i Virksomhed, og med Interimsregjeringens særlige Anordning, og der kan herfra ingen Slutning drages til Forholdet under normale Regjeringsforhold. Ligesaalidt som det kan sluttes, at Foredragningen under saadanne skal ske ved en svensk Embedsmand, ligesaalidt kan det sluttes, at det skal ske ved en for Rigerne fælles; thi efter Forholdets Natur kan der i Interimsregjeringen kun være en Udenrigsminister tilstede fra svensk Side, idet ingen af de norske Medlemmer af Interimsregjeringen efter dennes Organisation samtidig kan være Fagminister eller staa i Spidsen for noget særligt norsk Departement. Videre maa det bemærkes, at det kun var Foredragningen af de diplomatiske Sager, der var henlagt til Hofkansleren; forøvrigt gjaldt ogsaa med Hensyn til dem den almindelige Regel, at der med deres foregaaende Beredning og Granskning skulde forholdes efter de i hvert af Rigerne gjældende Forskrifter, og at de skulde afgjøres i Interimsregjeringen ved Stemmeflerhed. Der var fra Rigsaktens Side intet til Hinder for, at en udelukkende svensk diplomatisk Sag afgjordes af de 10 norske Interimsregenter imod de 10 svenskes Votum (nemlig i den Uge, den norske Statsminister førte Ordet). Vilde man derfor fra Bestemmelserne om Interimsregjering drage nogen Slutning til Rigsaktens Opfatning af de diplomatiske Sagers Behandling i Almindelighed, maatte denne gaa ud paa, at de skulde foredrages af en svensk Tjenestemand, men at Afgjørelsen skulde finde Sted under en mathematisk ligelig fordelt Indflydelse af de norske og svenske Statsmyndigheder. Ligesom imidlertid de almindelige Regler om de udenrigske Sagers Behandling laa udenfor Rigsaktens Ramme (her bortsees fra deres Afgjørelse i Statsraad efter Rigsaktens § 5), saaledes maa det bemærkes, at Hofkansleren ikke opfattedes som noget nødvendigt Led i et fælles, rigsaktfæstet Udenrigsstyre; ved ensidig svensk Forføining blev nemlig Hofkanslerembedet — i Forbindelse med en Omorganisation af det svenske Stats-

[1]) Hofkansleren var efter Regjeringsformen af 1809 Medlem af Statsraadet og havde Sæde i det ministerielle Konselj ved Siden af Udenrigsministeren, ligesom han var dennes Stedfortræder under Forfald. Hofkansleren var ogsaa Foredragende i Statsraadet i Grundlovs- og Trykkefrihedssager. Efter Kancelliordningen af 1809 hørte derhos under Hofkansleren Udfærdigelse af Fuldmagter og andre Breve for Personer, som opholdt sig i Udlandet, af udenrigske Pas, med et Ord af Alt, som *sub titulo Majestatis* afgik til Udlandet og ikke gjennem særskilt Forordning var overdraget Kabinettet for den udenrigske Brevvexling.

raad — ophævet i 1840. Man gik derefter fra norsk Side i 1845 ind paa at ombytte Udtrykket «Hofkansleren» med «Statsministeren for de udenrigske Anliggender», idet Paragrafen ogsaa samtidigt undergik nogle andre Forandringer, der dog ikke har nogen Betydning i denne Forbindelse. Ved de saaledes foretagne Forandringer var det forøvrigt saavel fra svensk som fra norsk Side Forudsætningen, at ikke derigjennem Bestemmelserne om Interimsregjeringen skulde fuldstændiggjøres eller Principerne for dens Organisation forandres.

Det skal i denne Forbindelse endelig tilføies, at det svenske Konstitutionsutskott i sine Indstillinger af 25de April og 10de Mai 1815 udtrykkelig udtalte, at de i Rigsakten optagne nye Bestemmelser var byggede paa Grundsætningen om en fuldkommen Jævnlighed imellem begge Riger. (Jfr. Rydin-Föreningen emellan Sverige och Norge, Bilag Side 111, 116 og 128). Og i en Skrivelse fra det norske Storthing af 13de Juli 1815 udtales det: «Kongeriget Norges nu forsamlede Storthing erkjender den fuldkomne Lighed i Rettigheder og Pligter, som saa kjendelig ligger til Grund for den svenske Rigsdags Beslutninger, betræffende Bestemmelsen af de ved Foreningen imellem Norge og Sverige opkomne konstitutionelle Forhold (Sth. Efterr. 1814—1818 Side 224).

Rigsakten er som før anført efter sin Overskrift, sit Indhold og Tilblivelse det eneste for begge Riger statsretslige Dokument, der indeholder Bestemmelserne om det konstitutionelle Forhold mellem Rigerne[1]).

Ved kongelig Resolution af 26de Oktober 1818 tilkjendegav ogsaa Kongen, «at de 2de Rigers Forhold til hinanden, der ikke er grundet paa Traktaten i Kiel, men paa en mindelig Overenskomst mellem Norges Riges Storthing og de af Hans Majestæt befuldmægtigede Kommissærer, — og vedtaget af Hans Majestæt saavel paa Høistsammes Vegne, som paa det svenske Folks Vegne, giver Norge Ret til en fuldkommen Reciprocitet i Forhold til Sverige, saameget mere som den 1ste § i den af Hans Majestæt antagne Norges Riges Grundlov indeholder: «at Norge er et frit, selvstændigt, udeleligt og uafhændeligt Rige, forenet med Sverige under een Konge». Denne Erkjendelse har Hans Majestæt ogsaa høitidelig lagt for Dagen, ved naadigst at sanktionere den paa en fuldkommen Lighed byggede, imellem begge Rigers Repræsentanter oprettede Rigsakt, ved hvilken Sveriges Riges Stænder paa konstitutionsmæssig Maade har vedtaget alt, hvad Norges Grundlov indeholder angaaende Rigernes Forhold til hinanden, og ved hvilken Akt de i den Henseende nødvendige nærmere Bestemmelser blev fra begge Sider vedtagne».

I Henhold til denne Opfatning fastholdt Storthinget i sin Adresse af 23de April 1860 hvert Riges Eneraadighed i alle Anliggender, der ikke i Rigsakten er betegnede som unionelle. I denne Forbindelse kan derhos henvises til det svenske Statsraads Erklæring i sammensat Statsraad den 17de April 1885, hvorefter Norge ligesom Sverige alene beslutter over sin Grundlov i alle dens Punkter.

II.

Den Ordning, som Grundlov og Rigsakt efter det foranstaaende havde fastsat med Hensyn til de diplomatiske Sagers Behandling og Kongens Repræsentation overfor fremmede Magter, gik saaledes i Korthed ud paa Følgende:

Diplomatiske Sager, der angik begge Riger, og som forudsattes behandlede i det svenske Statsraad, skulde der afgjøres i Nærvær af 3 norske Raadgivere. Naar saadanne Sager behandledes i det norske Statsraad, havde omvendt 3 svenske Raadgivere Adgang til dette. Rigsaktens § 5, jfr. Grundlovens § 38. Norske diplomatiske Sager kunde efter Grundlovens § 28 foredrages udenfor Statsraad, men der var heller ingen Hindring mod at undergive dem sædvanlig Behandling i Statsraad, idet dog Sagen isaafald under Kongens Fravær maatte afgjøres af ham personlig, efter Indstilling af den norske Regjering i Kristiania. (Grundlovens § 13). Grundlovens § 26 jfr.

[1]) Her bortsees fra visse Dele af den svenske Successionsordning af 1810, hvortil Rigsaktens § 2 henviser, samt de særskilte norske og svenske Grundlovsbestemmelser om Kongens Myndighedsalder og Interimsregentskab.

Rigsaktens § 4 hjemlede den norske Konge Ret til at indgaa og ophæve Forbund, sende og modtage Gesandter. Disse skulde efter Grundlovens Bestemmelser udnævnes i norsk Statsraad, aflægge norsk Troskabsed (§ 21) og være norske Borgere (§ 92); de kunde afskediges i norsk Statsraad uden foregaaende Dom (§ 22). De samme Regler gjaldt for Konsuler, dog saaledes, at disse efter § 92 ikke behøvede at være norske Borgere. Efter § 75 Litr. f havde Storthinget at lade sig forelægge den norske Regjerings og de ved den norske Statsraadsafdeling førte Protokoller og havde saaledes kontrollerende Myndighed med Hensyn til de diplomatiske Sager, der var behandlede i Statsraad. Efter samme Paragraf Litr. g havde endelig Storthinget at lade sig meddele de Forbund og Traktater, Kongen paa Statens Vegne havde indgaaet med fremmede Magter, med Undtagelse af de hemmelige Artikler, som dog ei maatte stride mod de offentlige.

Medens saaledes Konstituenterne i Grundlov og Rigsakt havde optaget de fornødne Bestemmelser til at sikre Norges statsretslige Selvstændighed udad, var det en Følge af Landets daværende økonomiske og i flere Henseender vanskelige Forhold og dets Mangel paa de hertil skikkede Kræfter, at man ikke saa sig istand til med en Gang at føre denne Ordning ud i Livet eller strax at skabe de særlige udenrigske Organer, hvis Tilværelse Grundloven forudsatte. Forsaavidt der har været henvist til det overordentlige Storthings Behandling af Konsul Konows Forslag om særskilte norske Konsuler som et Bevis for, at Storthinget opgav Norges Ret i saa Henseende, er imidlertid denne Opfatning, som nedenfor under V paavist, urigtig. Og ligesaalidt kan man i de enkelte Udtalelser, som paa Storthinget faldt i den Retning, at Norge burde have Gesandter fælles med Sverige (som i Konows Motion af 30te Oktober 1814), se andet end et Udtryk for Vedkommendes Opfatning af Sagens foreløbige praktiske Ordning, ikke en Opgivelse af nogen i Grundloven fastslaaet konstitutionel Ret[1]). At disse ikke altid faldt sammen, viser det overordentlige Storthings Holdning overfor Handelsflaget. Samtidigt med, at Storthinget fastslog den grundlovmæssige Ret til eget Handelsflag, ansøgte man Kongen af praktiske Hensyn om Tilladelse til at benytte det svenske Flag paa længere Farvande. Og at Storthinget i Foreningens første Tider ansaa Fællesskabet i Repræsentation kun for at være faktisk, ikke retlig bindende for Norge, fremgaar deraf, at Odelsthinget i 1827 besluttede at henstille til Storthinget, hvorvidt det ikke i Medhold af Grundloven maatte findes hensigtsmæssigt at træffe Foranstaltninger til at forskaffe Norges Konge en særskilt diplomatisk Repræsentation i Udlandet. Storthinget besluttede i den Anledning, at det ikke nu vilde træffe nogen Foranstaltning i denne Retning. (Sth. Forh. for 1827, V Side 177–181, jfr. IV Side 179[1]).

Naar Grundlovens § 28 aabnede Kongen Adgang til at behandle norske diplomatiske Sager udenfor Statsraad, maatte det dog være Forudsætningen, at deres Forberedelse og Expedition ligesom i Tilfælde deres Foredragning skede ved en norsk Embedsmand. Med Hensyn til militære Kommandosager, der ligeledes i § 28 undtages fra Nødvendigheden af Behandling i Statsraad, har det heller aldrig været bestridt, at deres Varetagelse maatte overdrages en norsk Mand. Havde det overordentlige Storthing i 1814 forudsat en Ordning, hvorefter de norske diplomatiske Sager skulde behandles af den svenske Udenrigsminister, vilde derigjennem være gjort et saa betydeligt Skaar i Rigets Selvstændighed, at det maatte have været udtrykkelig udtalt. Men som før paavist foreligger der ingen Udtalelse i den Retning, hvorimod der gaves de mest høitide-

[1]) I sin Betænkning af 27de Februar 1847 om den første Unionskomites Forslag udtalte ogsaa den norske Regjering, «at den norske Grundlovs § 22, cfr. med § 92, formentlig tilstrækkeligen godtgjør, at Norges og Sveriges Fællesskab i diplomatiske Anliggender ikke med Nødvendighed er grundet i de nu bestaaende Foreningsakters Bestemmelser».

[1]) Da det samme Spørgsmaal var oppe i 1818, henstillede Karl Johan til Statholderen i en Skrivelse af 16de April 1818, at han burde faa de ledende Mænd i Storthinget bort fra Tanken om egne norske Gesandter, som hørte til «disse repræsentative Former, som kun passer for rige og mægtige Stater». Derimod udtalte han intet om, at en saadan Ordning skulde være konstitutionelt uigjennemførlig.

lige Forsikringer om Rigernes Jævnbyrdighed i Henseende til de konstitutionelle Rettigheders Udøvelse. Naar forøvrigt ikke Grundloven omgjærdede de diplomatiske Sager med Behandling med de samme konstitutionelle Garantier, hvortil den kongelige Magtudøvelse var knyttet, hænger dette vistnok sammen med Datidens Opfatning af Kongens Forhold til de diplomatiske Anliggender overhovedet. Efter denne Opfatning tilkom der Kongen personlig en mere direkte Befatning med Behandlingen af de udenrigske Sager end med Statssagerne i Almindelighed. Kristian Fredrik havde i den Tid, hvor han regjerede som norsk Konge, ikke udnævnt nogen egen Udenrigsminister, men selv havde regjeret som saadan. Ogsaa den svenske Regjeringsform af 1809, som ellers i §§ 4 og 12 havde fastsat Formen for Fremgangsmaaden, naar Kongen skulde fatte Beslutning med Hensyn til diplomatiske Sager, havde netop overladt ham personlig at lade disse behandle paa hensigtsmæssigste Maade; Kongen havde saaledes Adgang til personlig at lede Forhandlinger med fremmede Magter og give Gesandterne i Udlandet Instruktioner — en Adgang, som Kongen ofte ogsaa benyttede sig af. Den svenske Udenrigsminister, Grev Engeström, udtaler i en Betænkning af 1823 om Sveriges Forvaltning (Minnen og Anteckningar, II Side 383):

«Udenrigsministeren har et eget Departement; han arbeider ligesom under Kongen og er kun ansvarlig for Hans Majestæt».

Den samme Opfatning af Kongens umiddelbare Befatning med de diplomatiske Sager har fra norsk Side fundet Udtryk i den første Instruktion for den norske Regjering, given i norsk Statsraad 27de November 1814:

«De diplomatiske Sager besørges umiddelbart af Kongen med Ministeren». (I det franske Koncept til denne Instruktion i Hs. Maj. Kongens Archiv lyder denne Passus: Les affaires diplomatiques seront traitées immédiatement par le Roi & le Ministre d'Etat).

Det har været omtvistet, om Instruktionen ved den nævnte Bestemmelse sigter til den norske Statsminister i Stockholm eller den svenske Udenrigsminister, men i Praxis blev den i hvert Fald anvendt som sigtende til den sidste. Efter denne Forstaaelse gaar Bestemmelsen dog ikke ud paa andet end at overlade Kongen den umiddelbare Varetagelse af de diplomatiske Anliggender og herved at lade sig bistaa af Udenrigsministeren som den, der arbeidede direkte under Kongen og forsaavidt kun var ansvarlig for ham. Instruktionen henviser navnlig ikke disse Sager til Behandling i det svenske ministerielle Konselj. Særlig ved Korrespondencen med fremmede Hoffer laa det nær for Kongen at betjene sig af Udenrigsministeren i hans Egenskab af Chef for «Kabinettet for den udenrigske Brevvexling». Ogsaa efter denne Ordning maatte det imidlertid være Kongen overladt at fatte Beslutning om Sagen i sit norske Statsraad, ligesom de norske Statsmagter, i Kraft af Norges Souverænitet og Grundlovens Forudsætninger om, at der gives særlige norske diplomatiske Sager (§§ 22, 26 og 28), maatte kunne give bindende Regler om disses Forberedelse, Foredrag og Expedition.

Som oplyst i den anden Unionskomites Indstilling (Side 16) gjælder det om de Norge vedkommende særlige diplomatiske Anliggender, at de, naar Kongen har ladet dem foredrage i Statsraad, alleroftest er blevne afgjorte i udelukkende norsk Statsraad. Som Exempler paa saadanne Sagers Behandling kan her nævnes, at allerede i Foreningens første Tider indstillede den norske Regjering i Kristiania jevnlig paa, at der i en eller anden bestemt Anledning skulde gjøres Henvendelse til en fremmed Magt, saasom i Øiemed at udvirke Erstatning i Anledning af beslaglagt norsk Eiendom, at faa en Forbryder udleveret eller at søge Underhandlinger indledede med en anden Stat for at opnaa en gjensidig Fordel eller lignende. Ved Sagens Behandling i det norske Statsraad i Stockholm resolverede Kongen i Almindelighed ved at bifalde Indstillingen, at Sagen skulde tilstilles Statsministeren for de udenrigske Anliggender, der i den Anledning skulde foranstalte det fornødne. I Henhold til den saaledes givne Befaling udfærdigede derefter Udenrigsministeren den fornødne Note til vedkommende fremmede Magt. Undertiden gik ogsaa den kongelige Resolution ud paa, at den norske Statsraadsafdeling i Stockholm nærmere skulde konferere med Udenrigsministeren om den Note, der skulde afgaa i Anledningen (jfr. saaledes Resolutioner af 14de

December 1815 og 15de Januar 1816), eller at Kongen selv skulde give Udenrigsministeren de fornødne Forholdsregler om Sagen (kongelig Resolution af 28de Marts 1816). Ligesaa har den kongelige Resolution gaaet ud paa, at Statsraadets til Protokollen afgivne Udtalelser om et udenrigsk Anliggende skulde meddeles Kabinettet for i diplomatisk Form at meddeles vedkommende fremmede Minister (kongelig Resolution, afgiven i kombineret Statsraad den 21de Mai 1821). Ved en enkelt Anledning erklærede den norske Regjering ikke at at ville udtale sig om en Sag «som værende af diplomatisk Natur» (ved Anmeldelsen af Storthingets Adresse i 1816, hvori man ansøgte om, at Kongen vilde indlede Underhandlinger med Barbareskstaterne om den alternative Størrelse af Tributen under Forudsætning af særskilt Handelsflag for Norge eller fælles for de forenede Riger). Denne Udtalelse, der formentlig var begrundet i det af Kongen gjorte Forbehold om umiddelbar Varetagelse af de diplomatiske Sager, danner imidlertid en Undtagelse fra den ovennævnte almindelige Praxis med Hensyn til Behandlingen af de Norge vedkommende diplomatiske Sager [1]). Denne Praxis strakte sig udover Foreningens første Ti-Aar. Endnu i en Indstilling fra den norske Regjering af 12te Juli 1825 indstilledes saaledes, «at det naadigst maatte behage Hans Majestæt at befale Ministeren for de udenrigske Anliggender at anhængiggjøre hos den russiske Regjering foranstaaende — — — Reklamation». Og ved at bifalde denne Indstilling resolverede Kongen under 9de August næstefter, at Sagen skulde tilstilles Udenrigsministeren til videre fornøden Foranstaltning. Under 28de Juli 1826 indstillede den norske Regjering, at det maatte behage Hans Majestæt at befale Udenrigsministeren at indhente yderligere Oplysninger om Sammenhængen med en en norsk Borger angivelig tilføiet Krænkelse og under visse Betingelser andrage paa Erstatning hos vedkommende fremmede Magt; denne Indstilling blev ved kongelig Resolution af 10de Oktober 1826 bifaldt.

I de senere Aar har den norske Regjering i Almindelighed for at faa udført en eller anden diplomatisk Forholdsregel udviklet sin Mening i en Regjeringsindstilling, hvorefter den har andraget om, at Gjenpart af Indstillingen maatte befales tilstillet Udenrigsministeren. Dette er da i Almindelighed blevet bifaldt ved kongelig Resolution.

Ved udenrigske Forhandlinger, der førtes mellem Norge paa den ene Side, i dets Egenskab af selvstændig Stat, og fremmede Magter, blev de Personer, der fra norsk Side skulde lede Forhandlingerne, i Foreningens første Tider i Almindelighed udnævnte og entledigede i norsk Statsraad. I den saakaldte Opgjørssag mellem Norge og Danmark blev det saaledes, efterat den først opnævnte norske Underhandler, Kammerherre Løvenskjold, i Statsraad den 28de November 1814 var udnævnt til Statsraad for at udføre en Mission til Danmark, ved kongelig Resolution af 16de Marts 1815 paalagt ham og Expeditionssekretær Vogt (for hvem ingen formelig Udnævnelse som Kommissær kan sees at være foregaaet) strax at begive sig til Danmark. Ved kongelig Resolution af 29de Januar 1816 blev Vogt entlediget fra sin Stilling som Underhandler og Justiarius Berg opnævnt i hans Sted. Ved kongelig Resolution af 14de April 1817 blev det paalagt den norske Regjering at foreslaa en ny Kommissær i Justiarius Bergs Sted, hvorefter Statssekretær Holst ved kongelig Resolution af 10de Mai 1817, ligesom de foregaaende afgiven i norsk Statsraad, efter den norske Regjerings Indstilling udnævntes til Kommissær. Ved høieste Resolution af 6te Februar 1821, afgiven i Henhold til kongelig Resolution af 13de Januar næstfør, blev ligeledes den sidste udnævnt til at træde i Underhandling med vedkommende britiske befuldmægtigede angaaende Bodøsagen.

De Personer, der fra norsk Side underhandlede med den danske Regjerings Udsending angaaende Fordelingen af de dansk-norske Orlogsfartøier, blev ligeledes udnævnte i det norske Statsraad 8de Februar og 4de

[1]) Allerede nogle Maaneder senere ledsagede den norske Regjering (under 19de Juli 1816) en Adresse fra Storthinget, gaaende ud paa at søge udvirket Neutralitet for Byen Kristiansand i Krigstilfælde, med en længere motiveret Indstilling, hvori Regjeringen androg Kongen om at gjøre de fornødne Henvendelser til vedkommende fremmede Magter.

Marts 1816. Paa samme Maade udnævntes ogsaa Statssekretær Holst den 12te Mai 1820 til at underhandle med en dansk Udsending om en Postkonvention [1]).

Medens de norske Underhandlere saaledes i disse Tilfælde udnævntes af de norske Statsmyndigheder, blev deres formelige Fuldmagt i Almindelighed expederet gjennem Udenrigsministeren. Ved Underhandlingerne med Danmark om Fordelingen af Orlogsfartøierne blev dog de norske Kommissærers Kommissorium saavelsom deres Instruktion udfærdiget i norsk Statsraad (28de Marts 1816), ligesom den norske Regjering ved kongelig Resolution af 4de Marts næstfør var autoriseret til at aabne Underhandlingerne.

Ogsaa de specielle Instruktioner for Underhandlerne expederedes i Almindelighed gjennem Udenrigsministeren, efterat denne havde konfereret med den norske Statsraadsafdeling og Hofkantsleren (jfr. kongelig Resolution 5te Mai 1815), eller efterat Udkast til Instrux var indhentet fra den norske Regjering (jfr. kongelig Resolution af 30te Marts 1821). Spørgsmaal om Instruxens Form er ogsaa blevne foredragne af Udenrigsministeren, dels i norsk Statsraad (saaledes 4de Oktober 1819), dels udenfor dette.

Ratifikation af Traktater og Overenskomster, der kun angik Norge, blev i Foreningens første Aar stadig besluttet i norsk Statsraad. Dette gjælder Konvention af 1ste September 1819, ratificeret 2den s. M. med Danmark angaaende Likvidation af Norges Andel i den dansk-norske Statsgjæld; ved Ratifikationen var den svenske Hofkantsler tilstede. Denne Konvention indeholder derhos en udtrykkelig Erkjendelse af Norges selvstændige folkeretslige Stilling, idet den i Artikel 1 bestemmer: «Hans Majestæt Kongen af Sverige og Norge, i Egenskab af Riget Norges Konge, erkjender ved nærværende Konvention, i dette Kongeriges Navn og i Kraft af dets Konstitution, at Norges Andel . . .» Ligesaa blev i norsk Statsraad ratificeret de følgende Konventioner om samme Gjenstand, saaledes speciel og endelig Opgjørelsesakt af 20de April, ratificeret 2den Mai 1820 i Fortsættelse af foregaaende Konvention, Overenskomst imellem de norske og danske Kommissarier af 2den, ratificeret 27de December 1820 angaaende Afstaaelse fra Norge til Danmark af en Del Obligationer m. v.; Konvention med Danmark af 8de, ratificeret 14de November 1822 om anteciperet Udbetaling af den norske Andel i den danske Statsgjæld. Paa denne Maade forholdtes ogsaa med Postkonvention mellem Norge og Danmark af 1ste, ratificeret 26de Juni 1820, og Konvention med Rusland af $\frac{14}{2}$ Mai 1826, ratificeret 26de s. M. angaaende Grænseregu-leringen med Norge; ved denne sidste Ratifikation var Udenrigsministeren tilstede. Deklaration af 7de Marts 1823 om gjensidig Tilbagesendelse af norske og danske Løsgjængere fra det ene Rige til det andet er paa Norges Vegne afsluttet af Udenrigsministeren overensstemmende med den norske Regjerings Indstilling af 16de November 1821, men er ikke senere formelig ratificeret. Den blev derimod af Kongen i norsk Statsraad den 26de Marts 1823 befalet tilstillet den norske Regjering til fornøden Forføining. Derimod blev Postkonvention mellem Norge og Danmark af 28de Februar 1828 ratificeret den 24de Marts s. A. udenfor det norske Statsraad, formodentlig kun i Nærvær af Udenrigsministeren. Senere er Postkonvention mellem Norge og Danmark af 8de Oktober 1846 af Kongen besluttet ratificeret i kombineret svensk-norsk Statsraad den 13de November s. A. Postkonvention mellem Norge og Lübeck af 16de Mai 1848 blev derimod bifaldt i norsk Statsraad 16de Juni næstefter. Paa samme Maade forholdtes med Konvention mellem Norge og Danmark af 13de September 1851 om Udlevering af norske Arkivsager ratificeret i norsk Statsraad den 30te s. M., ligesom Postkonventionen mellem samme Lande af 19de November 1851 blev ratificeret i norsk Statsraad den 10de December næstefter.

Hvor Ratifikation er besluttet i norsk Statsraad, er dog selve Ratifikationsakten i Almindelighed bleven udfærdiget gjennem og

[1]) Den kongelige Resolution lyder saaledes: «Hans Majestæt befuldmægtiger herved Hr. Statssekretær Holst til at udføre paa Norges Vegne bemeldte Underhandling med den, som af Hans danske Majestæt dertil maatte blive udseet, dog at den Overenskomst, som desangaaende maatte træffes mellem disse Befuldmægtigede, vorder begge Regjeringer til Ratifikation underdanigst forelagt».

kontrasigneret af Udenrigsministeren. Ved den ovennævnte Ratifikatiou af 14de November 1822 befalede dog Kongen den norske Statsminister at kontrasignere selve Ratifikationsdokumentet, da Udenrigsministeren ikke var tilstede, Sagen hastede, og den udelukkende angik Norges finantsielle Anliggender.

Medens saaledes den reelle Afgjørelse af diplomatiske Spørgsmaal vedkommende Norge i en Række forskjelligartede Tilfælde blev truffen i det norske Statsraad, benyttede Kongen Udenrigsministerens Bistand til Sagernes Forberedelse og Expedition, navnlig ved Besørgelsen af den fornødne Korrespondance med fremmede Magter, ligesom han ofte traf sin Beslutning om norske diplomatiske Sager i Nærvær af Udenrigsministeren alene. Ved Udførelsen af disse Funktioner forrettede imidlertid Udenrigsministeren som en Kongen personlig umiddelbart underordnet Tjenestemand, ikke som svensk Statsfunktionær. Dette flyder allerede deraf, at han ikke i denne Egenskab kunde modtage Befalinger af norske Statsmyndigheder. Det samme er ogsaa erkjendt fra svensk Side, jfr. Konstitutions-Uskottets Memorial af 24de Marts 1829 (Nr. 15, i Rigsdagsforhandlingerne 1828—1830). I Anledning af en fremkommen Anke over, at Udenrigsministeren ad diplomatisk Vei havde medvirket til den norske Borger H. N. Knudtzons Entledigelse fra hans Stilling som storbritannisk Vicekonsul i Kristiansund, udtalte Utskottet, at da Sagen ikke angik Sveriges egne udenrigske Anliggender, havde det antaget, at der ikke var optaget nogen diplomatisk Protokol over Sagen, og, om det modsatte var Tilfælde, havde det ikke anseet sig kompetent til at begjære et Dokument, hvis Udleverelse med gyldig Grund kunde nægtes. Efter nærmere at have udtalt sig om Sagens faktiske Sammenhæng bemærkede Utskottet videre, at det i hvert Fald ikke indsaa, hvilken Forbindelse det paaklagede Forhold kunde have med den svenske Udenrigsministers Embedsgjerning og Hensynet til Sveriges Interesser, eller hvorledes Aarsagerne til eller Forberedelsen af den trufne Afgjørelse kunde blive Gjenstand for den svenske Repræsentations Granskningsret.

Ved Sagens Behandling paa Riddarhuset den 17de Juli 1829 nedlagde Grev v. Platen, den norske Statholder, en høitidelig Protest mod, at en Sag, der angik den norske Stats Anliggender, blev gjort til Gjenstand for de svenske Autoriteters Overveielse. «Det turde være overflødigt vidtløftigt at udvikle», erklærede han, «hvor nødvendigt det er at vise, at vi ikke vil blande os i Broderfolkets Anliggender, saa meget mere, som det kan lægges en og anden tillast at have villet sammenblande, hvad der bør være adskilt. Da Norge har sin egen Styrelse, sit eget Storthing og sine egne Kontrolmidler, bliver det lige utilbørligt, om man i Sverige vil gjøre norske Anliggender til Gjenstand for Granskning, som om man i Norge vil granske de svenske». Efterat det af et Par Talere var anført, at Konstitutionsutskottet burde have Adgang til at granske saadanne Forføininger af svenske Raadgivere, der vistnok angik Norges Anliggender, men som dog havde en afgjort Indflydelse paa Sveriges, og at den svenske Repræsentation burde kontrollere Udenrigsministerens Embedsførelse ogsaa i her omhandlede Henseende, da man fra norsk Side ikke kunde drage ham til Ansvar, — blev herimod protesteret af flere af de følgende Talere. Saaledes udtalte Hr. B. Rosenblad, at skyldige Hensyn til Norges Rettigheder, der hvilede paa dets egen Grundlov og Foreningsakten, hindrede Stænderne fra at indlade sig paa nogen Prøvelse af det paatalte Forhold. Og Hr. Lefrén udtalte som sin Overbevisning, at Sverige ikke havde noget Ønske om at blande sig ind i Norges Anliggender, og at man endog burde undgaa Skinnet deraf.

Konstitutionsutskottets Indstilling blev derefter bifaldt (jfr. Ridderskapet og Adelns Protocoll, Bind 33, Side 156—179). Det samme blev Tilfælde ved Sagens Behandling af de øvrige Stænder.

Ogsaa kongelig Resolution af 13de April 1835 er grundet paa den Forudsætning, at diplomatiske Sager, der kun angaar Norge, ikke af Udenrigsministeren skal behandles eller foredrages overensstemmende med den svenske Regjeringsform. Den nævnte Resolutions Post 1 bestemmer nemlig, at naar saadanne Sager foredrages for Kongen af Udenrigsministeren, skal den norske Statsminister eller et Medlem af den norske Statsraadsafdeling være tilstede og kunne afgive sin

Betænkning; Resolutionens Post 2 omhandler derefter de Tilfælde, da diplomatiske Sager behandles overensstemmende med den svenske Regjeringsforms §§ 11 og 12.

I denne Forbindelse kan der ogsaa henvises til, at Udenrigsministeren i Foreningens første Tider efter Kongens Befaling af og til indfandt sig i det norske Statsraad for at gjøre Meddelelse om indkomne Noter m. v. Da saadant Fremmøde ikke var hjemlet hverken ved nogen af Rigernes Grundlove eller Rigsakten, kan den kun forklares ved, at Udenrigsministeren opfattedes som Kongens personlige Medhjælper ved de diplomatiske Sagers Behandling.

Hvad angaar diplomatiske Sager, der har angaaet Rigernes fælles politiske Forhold udad, er saadanne efter Foreningens Stiftelse og særlig i dens første Tid i flere Tilfælde blevne behandlede i Statsraad overensstemmende med Rigsaktens § 5 Da saaledes Kongen paa de forenede Rigers Vegne i 1816 og 1817 tiltraadte den hellige Alliance overfor Rusland, Østerige og Preussen, skede dette ved alle tre Leiligheder (21de Mai og 26de November 1816 samt 29de April 1817) i «forenet svensk og norsk Statsraad». I det sidstnævnte Statsraad tiltraadte ogsaa Kongen paa de forenede Rigers Vegne Pariser-Deklarationen af 20de November 1815 med Hensyn til Schweiz's stedsevarende Neutralitet og Ukrænkeligheden af dets Omraade. I lignende Statsraad, afholdt den 18de December 1822, tilkjendegav Kongen som sin Villie, at han, under Forbehold af Gjensidighed, ikke i de forenede Riger vilde tilstaa noget Fristed for visse Slags Forbrydere, der var rømte hertil fra fremmede Lande. Ligeledes gav han Statsraadet Meddelelse om en afgaaet Note om Undertrykkelse af Slavehandelen. I svensk-norsk Statsraad den 26de Januar 1826 udtalte Kongen, efter først at have givet Statsraadet nogle Meddelelser om diplomatiske Sager, at han havde villet benytte denne Anledning til at indhente Statsraadets Mening om et Emne, der — skjønt egentlig af diplomatisk Karakter — dog stod i saadan Forbindelse med begge de forenede Rigers Værdighed og Interesse, at Kongen havde troet, at det burde blive Gjenstand for almindelig Overveielse i et fælles svensk og norsk Statsraad, nemlig den Titel af Arving til Norge, som Keiseren af Rusland vedvarende benyttede. Efterat Statsraadet havde udtalt sin Mening, besluttede Kongen, at der skulde afsendes en Note om Sagen. I svensk-norsk Statsraad den 6te April 1826 blev der givet Meddelelse om Indholdet af Keiserens Svar. (Jfr. Højer: Statsforbundet Side 97 og 104). I lignende Statsraad den 1ste August 1827 besluttede Kongen, hvilke Forholdsregler der skulde træffes i Anledning af, at Paschaen af Tripolis havde gjort Fordring paa forskudsvis Udbetaling af de ham tilkommende Presentbeløb under Trudsel om ellers at ville bryde Freden.

Betegnende for den konstitutionelle Behandling af Sager vedkommende det politiske Forhold til Udlandet er den Maade, hvorpaa den saakaldte Opgjørssag med Danmark og Bodøsagen fremmedes. Den første blev som en Sag, der kun vedkom Norges Forhold til Danmark, fra Begyndelsen behandlet i norsk Statsraad. Først da Stormagterne i 1817 søgte at øve Pres paa Forhandlingerne og truede med en fælles Indskriden til Danmarks Fordel, overførte Kongen Sagen til Behandling i kombineret svensk-norsk Statsraad den 1ste Mai 1817. Efterat Udenrigsministeren her havde anført, at Underhandlingerne betræffende Opgjøret snarest muligt maatte blive tilendebragte, fattede Kongen flere dertil sigtende Beslutninger, ligesom han resolverede, at der skulde gives det danske Hof Meddelelse om, at Forhandlingerne skulde paaskyndes. Sagen overgik derefter atter til Behandling i norsk Statsraad, i hvilket Udenrigsministeren og Hofkansleren efter Kongens Befaling flere Gange indfandt sig for at afgive Beretning om indkomne Noter m. v. Korrespondancen vedkommende Forhandlingerne førtes gjennem Udenrigsministeren.

Ogsaa Bodøsagen blev fra Begyndelsen — som kun angaaende Udlændingers Krænkelse af norske Love og norske Interesser — behandlet i norsk Statsraad. Først paa et mere fremrykket Stadium blev Sagen, som diplomatisk lededes gjennem Udenrigsministeren, overført til Behandling i norsk-svensk Statsraad, idet Kongen i saadant den 28de Oktober 1820 tilkjendegav, at han

«ikke uden Utilfredshed havde erfaret de nye Omstændigheder, som ifølge Udenrigsministerens Beretning skulde være indtrufne for at give denne noksaa ubehagelige Sag en endnu ubehageligere Karakter», hvorefter han besluttede de videre Forholdsregler, der skulde træffes til Sagens Fremme. I det følgende norske Statsraad til Sagens Behandling den 13de Januar 1821, hvor ligeledes 3 svenske Statsraader var tilstede, angives Grunden til Statsraadets Sammensætning ligefrem: «Da Gjenstanden for dette Møde var en Sag af den Beskaffenhed, at dens Følger kunde have en skadelig Indflydelse paa begge de forenede Riger, havde Hans Majestæt i Overensstemmelse med Rigsaktens § 5 befalet: at blandet svensk og norsk Statsraad skulde holdes». I det næste, til Sagens Behandling afholdte norske Statsraad (7de Marts 1821), hvortil to Medlemmer af det svenske Statsraad var tilkaldt, udtalte Kongen som sit Ønske, «at dette Anliggende, som hidtil var blevet anseet som henhørende under Domstolene, men som ved den storbritanniske Regjerings Mellemkomst har faaet en aldeles diplomatisk Karakter, maatte blive bragt til Endskab ved en venskabelig Overenskomst». Og paa lignende Maade blev Sagen i det følgende behandlet, dels i norsk Statsraad med Tilkaldelse af svenske Raader, dels i svensk Statsraad med Tilkaldelse af den norske Statsraadsafdeling. Sagen blev endelig afgjort af Kongen i norsk Statsraad den 19de Juni 1821, hvor ogsaa Udenrigsministeren var tilstede[1]).

Ogsaa i Foreningens senere Tider har diplomatiske Fællessager af større Vigtighed været behandlede i sammensat Statsraad. I norsk-svensk Statsraad, afholdt i Kristiania den 11te August 1849, fremlagde saaledes Udenrigsministeren bl. a. Forslag til Konvention med Danmark angaaende Oversendelse af en Del norske og svenske Tropper til Hertugdømmet Slesvig, hvorved den danske Regjering forbandt sig til at afholde Udgifterne ved Troppernes Underhold m. v. Denne Konvention blev i lignende Statsraad, afholdt den 15de August næstefter, ratificeret af Kongen. Ogsaa Spørgsmaalet om de forenede Rigers Deltagelse i Krigen mellem Danmark og Tyskland 1863—1864 behandledes i sammensat Statsraad. Flere af disse Statsraad kan dog ansees afholdte efter Analogi af Rigsaktens § 4, 2den Passus, idet 4 svenske Statsraader har været tilstede ved deres Afholdelse i Kristiania. I denne Forbindelse kan henvises til forrige Unionskomites Udtalelse (ad § 22) om, at det da i stor Udstrækning var blevet Sædvane, at Sager vedkommende Forholdet til fremmede Magter foretoges snart i Statsraad, bestaaende af samtlige hos Kongen tilstedeværende norske og svenske Raadgivere, snart i sædvanligt sammensat Statsraad, snart i vedkommende Riges særskilte Statsraad.

Traktater, der blev afsluttede mellem de forenede Riger og fremmede Magter, og som angik Handel, Søfart og andre upolitiske Emner, blev i Foreningens første Aar ratificerede i ministerielt Raad. Først ved kongelig Resolution af 28de Mai 1842, afgiven i kombineret norsk-svensk Statsraad, blev det bestemt, at alle Sager om Ratifikation af Handelstraktater og Konventioner med fremmede Magter, som angaar de forenede Riger, og over hvis Afslutning saavel det norske som det svenske Statsraads Betænkning indhentes, skal foredrages i sammensat Statsraad.

---

[1]) Som det sees, var Praxis endnu vaklende med Hensyn til Spørgsmaalet om, hvilken Sammensætning et Statsraad efter Rigsaktens § 5 skulde gives. Ogsaa Spørgsmaalet, om en Sag skulde behandles i det ene Riges særskilte Statsraad eller under Tilkaldelse af 3 Raader fra det andet Rige, er blevet forskjellig besvaret i forskjellige Tilfælde. Saaledes blev Spørgsmaalet om at efterkomme Paschaen af Tripolis's Fordringer for at undgaa et Fredsbrud i 1825 (den 15de Juni) afgjort i svensk Statsraad, medens den samme Sag — som oven nævnt — 2 Aar efter blev optagen i sammensat Raad. Paa den anden Side blev en af de vigtigste Afgjørelser i den dansk-norske Opgjørssag truffen i norsk Statsraad den 31te Mai 1819, hvor kun Udenrigsministeren var tilstede. Der blev nemlig da truffet Valget mellem, enten man skulde indgaa paa de af den danske Regjering opstillede Betingelser for Opgjøret eller udsætte sig for den nærliggende Mulighed af Krig, som en Nægtelse vilde medføre.

III.

Efter den Opfatning, man i det foregaaende har hævdet med Hensyn til den rigtige Behandling af de diplomatiske Sager efter de gjældende Forfatningsbestemmelser, vil det indsees, at man maa betragte Istandbringelsen af et for begge Riger fælles Udenrigsministerium som en Nydannelse, der ligger udenfor den bestaaende Unions Ramme.

Dette gjælder i udpræget Grad ogsaa om de Forslag, som desangaaende er fremsatte af Fraktioner af nærværende Komite, og vi har ikke kunnet slutte os til hverken de fra svensk Side fremkomne Forslag om en fuldstændig Revision af Rigsakten, eller til det af nogle norske Komitemedlemmer fremlagte Forslag til væsentlige Forandringer i enkelte Paragrafer.

Allerede i formel Henseende fremstiller der sig her store Betænkeligheder. Den gjældende Rigsakt er, som den selv angiver i sin sidste Paragraf, dels «Gjentagelser af Kongeriget Norges Grundlov, dels Tillæg til samme, grundede paa den til dette Storthing i Grundloven dertil givne Bemyndigelse». Paa dette Grundlag blev den erklæret og kunde den alene erklæres for gjældende Grundlov «i Henseende til Norge».

Heraf følger, at den gjældende Rigsakt aldrig kan have ment eller sagt andet end, hvad der allerede for Norges Vedkommende var bestemt i den norske Grundlov, eller hvad denne havde bemyndiget det paafølgende Storthing til at fatte Bestemmelse om. Ingen Bestemmelse i Rigsakten kan fortolkes anderledes end den tilsvarende Paragraf i den norske Grundlov, hvoraf den er en «Gjentagelse». At Bestemmelserne optoges i en «Rigsakt», der ogsaa blev vedtaget af Sverige, har ikke forandret deres Indhold.

Anderledes staar Sagen, naar der spørges om Udarbeidelse af fuldstændig nye Rigsaktbestemmelser, der skal gjælde fremfor og over hvert af Rigernes Grundlove. En saadan ny Rigsakt vil maatte fortolkes selvstændigt og væsentlig paa andre historiske og retslige Forudsætninger, og det er da af den største Vigtighed, at den gives en Klarhed og Bestemthed, der umuliggjør, at den ved Fortolkning kan ramme andre Dele af Rigernes særskilte Grundlove end de, som det har været Meningen at forandre. Men i saa Henseende forekommer intet af de fremkomne Forslag os tilfredsstillende. Det er neppe tvivlsomt, at de vil blive undergivet en meget forskjellig Fortolkning fra norsk og svensk Side, hvorved der tillige vil opstaa Tvist ikke alene om Rigsaktens rette Forstaaelse, men ogsaa om den fortsatte uforandrede Gyldighed af udenfor denne liggende Bestemmelser i de særskilte Grundlove, Tvistigheder, der kan blive saa meget bitrere og ulykkeligere, naar der handles om Forvaltningsgrene, som hidtil uomtvistet har henhørt under hvert Lands særskilte Myndigheder. Exempelvis kan i saa Henseende henvises til det norske Flertalforslags § 6 sammenholdt med tilsvarende Bestemmelse i Rigsaktens § 4 (Grundlovens § 26). Der har under Komiteens Drøftelse af Forslagene ikke raadet Enighed om, hvorvidt Kongen skulde udøve sin Myndighed paa dette Omraade i unionelle eller i de for det enkelte Rige gjældende Former.

Af større Vigtighed er imidlertid de reelle Indvendinger, vi har at gjøre mod de fremkomne Forslag. Ethvert af disse vilde medføre en væsentlig Forandring i Karakteren af den bestaaende Forening, idet denne fra at omfatte fælles Konge og Fællesskab i Krig og Fred vilde indføre Fællesskab ogsaa i en Række af andre Institutioner.

Henser man til den nu bestaaende Rigsakt, der ifølge sin Indledning indeholder Vilkaarene for den mellem Rigerne trufne Forening under én Konge, men med særskilte Regjeringslove, da vil det sees, som ogsaa fremholdt i den norske Regjerings Indstilling af 21de Oktober 1861, at den selvstændige Stilling, som ifølge § 1 er anvist Norge ved Siden af Sverige, forøvrigt er nærmere bestemt og ordnet paa en saadan Maade, at derved Grundsætningen om en fuldkommen Lighed mellem begge Riger med særdeles Omhu er bleven gjennemført i alt, hvad der i det konstitutionelle Forhold mellem Rigerne efter Rigsakten er Gjenstand for Fællesskab, medens der tillige er sørget for, at ved Behandlingsmaaden endogsaa af disse Fællesanliggender ethvert Riges Selvstændighed er opretholdt ligesaavel i formel som i reel Henseende saa vidt og saa længe, som det efter Forholdets egen Natur kan ske (se især Rigsaktens §§ 3, 8, 10 og 11). Ved

saaledes at indskrænke Fællesskabet i Afgjørelsen til de Tilfælde, hvor det af Nødvendighed paakræves, og hvor da under den fælles Behandling en streng Iagttagelse af Lighedsprincipet skal finde Sted, har Rigsakten tilstrækkelig betegnet paa én Gang baade Foreningens oprindelige Karakter og Retningen af dens videre Udvikling som hvilende paa det samme Grundlag af selvstændigt og frivilligt samvirkende Kræfter. For at vise, at den nævnte Grundsætning ogsaa finder Anvendelse paa Behandlingen af de diplomatiske Sager, har man ovenfor gjenkaldt i Erindringen de herhen hørende Forfatningsbestemmelser og deres historiske Tilblivelse.

Efter Rigsakten er det saaledes alene den for Rigerne fælles Konge, som bærer Foreningen og giver Udtryk for den Overensstemmelse mellem de to Rigers Statsvillie, som Foreningens Formaal udkræver. Havde man ved Foreningens Stiftelse villet instituere en fælles Forvaltning af den udenrigske Gren af Statsstyrelsen, maatte man — saaledes som ved de af tidligere Unionskomiteer gjorte Forsøg i samme Retning — have truffet positive Bestemmelser herom og specielt have organiseret en unionel Kongemagt med dertil hørende unionelt Raad. Saa skede ikke, hvorimod Unionen byggedes paa Grundsætningen om, at hvert Rige skulde være fuldt selvstændigt og som saadant forfatningsmæssigt udstyret med alle Organer for et selvstændigt Statsliv. Ved de i Rigsaktens §§ 4 og 5 optagne Bestemmelser til at sikre Samvirken mellem begge Rigers Regjeringer i de Anliggender, hvorom der efter Foreningens Øiemed maa herske Overensstemmelse mellem Rigerne, er der ikke institueret noget fast fælles Styrelsesorgan.

Efter denne vor Opfatning af den nu bestaaende Rigsakts Indhold og Karakter er vort Standpunkt til de fremkomne Forslag givet. Enhver Udvidelse af institutionelt Fællesskab vil medføre en tilsvarende Indskrænkning i det enkelte Riges Selvstændighed, hvorfor man fra norsk Side altid har været utilbøielig til i saa Henseende at forandre Karakten af den nu bestaaende Forening mellem Rigerne. Forsaavidt der fra svensk Side derhos har været reist Krav paa enkelte Ændringer i de nu i Rigsakten optagne Bestemmelser, skal man bemærke, at naar nærværende Fraktion — i Overensstemmelse med det Komiteen fra norsk Side ved Storthingets Beslutning af 7de Juni 1895 givne Mandat — i denne Betænkning kun har gjort Ordningen af Udenrigsstyret og Konsulatvæsenet til Gjenstand for Overveielse, har den ikke dermed villet udtale, at der ikke kan hefte enkelte Mangler og Ufuldstændigheder ved Rigsaktens Bestemmelser om de Emner, som den omhandler. Men ligesom disse mulige Mangler ikke har vist sig meget følelige fra norsk Side, saaledes har vi ihvertfald fundet det frugtesløst her at gaa ind paa en nærmere Drøftelse deraf paa Grund af den Forbindelse, hvori man fra svensk Side har sat disse Spørgsmaal til Ordningen af Udenrigsstyret og Konsulatvæsenet, hvorom der hersker principiel Uoverensstemmelse mellem nærværende Fraktion og Komiteens øvrige Medlemmer. Naar der fra norsk og svensk Side kan opnaaes Enighed om en for begge Riger betryggende og med Unionens Karakter stemmende Ordning af Udenrigsstyret, vil det neppe støde paa nogen Hindring at faa fjernet de enkelte Mangler, hvoraf de nu bestaaende Foreningsbestemmelser maatte lide.

Medens vi angaaende de svenske Forslag om en hel ny Rigsakt kan indskrænke os til disse Bemærkninger, skal vi nedenfor noget nærmere omhandle de reelle Betænkeligheder, som gjør sig gjældende mod det Forslag, der er fremsat af det norske Flertal.

Hvad der her først springer i Øinene, er det Brud paa Jevnligheden, der opstaar ved, at det fælles Udenrigsdepartement henlægges til Stockholm, Sveriges Hovedstad. Dette har ingenlunde alene formel Betydning. Det vil være en Følge ikke alene af Forskjellen mellem Rigernes Folkemængde men ogsaa af sociale Forskjelligheder og endvidere da af Departementets Henlæggen til Stockholm, der vil gjøre det lettest for svenske Mænd at indtræde i dette og i den diplomatiske Tjeneste, at Flertallet af Funktionærer i Diplomatiet og Udenrigsdepartementet vil være af svensk Nationalitet. De Nordmænd, som kan komme til at indtræde i dette Embedsværk, vil i Regelen have, som unge Mænd, at begynde sin Tjeneste under stadig Paavirkning af

svenske Opinioner og Anskuelser, medens norske Opfatninger, hvor disse maatte afvige derfra, vil have liden eller ingen Anledning til at gjøre sig gjældende. Henlagt til Stockholm er der Fare for, at et fælles Udenrigsdepartement med tilhørende Repræsentation i Udlandet kommer til at bevare sin Karakter af svensk, selv om der aabnes Nordmænd Adgang endog til de høieste Stillinger deri. Det maa formentlig ansees utilraadeligt at etablere et fælles Embedsværk under saadanne Vilkaar, at de enkelte Nordmænd, som deri maatte indtræde, ligefra sin Ungdom bliver løsrevet fra sine hjemlige Forhold og gjennem Resten af sit Liv lever under væsentlig fremmed Paavirkning.

I saa Henseende maa man ogsaa henvise til de Erfaringer, Norge har høstet under Foreningen med Danmark.

Under de tidligere Forsøg paa at finde en bedre Løsning af de unionelle Spørgsmaal end den, Rigsakten af 1815 har givet, har det været almindelig erkjendt, at en Ordning med et fælles unionelt Udenrigsstyre frembyder særegne Vanskeligheder med Hensyn til den konstitutionelle og parlamentariske Kontrol og Ansvarlighed, Vanskeligheder, som man ikke har troet at kunne løse paa anden Maade end ved at oprette en repræsentativ Fællesinstitution enten i Form af et fuldt udviklet Unionsparlament eller i den enklere Skikkelse af en unionel Komite (Delegation), hvortil en større eller mindre Del af den Myndighed, der ellers tilligger Nationalforsamlingerne, kunde henlægges, eller til hvis endelige Afgjørelse man ialfald kunde henskyde Meningsforskjelligheder mellem de to Nationalforsamlinger.

Unionskomiteen af 1839 foreslog oprettet en fælles «Kongres» paa 24 Medlemmer, 12 fra hvert Rige, valgte af og blandt dets Repræsentation. Denne Kongres havde endelig at afgjøre blandt andet følgende Spørgsmaal «med begge National-Repræsentationers Ret», naar disse desangaaende havde fattet ulige Beslutninger:

1. Bidraget til Kongens og midlertidig Regents Underhold,
2. Repræsentationsudgifter for Ordførerne i den midlertidige Regjering,
3. Udgifterne til de udenrigske Anliggenders Bestyrelse, inden eller udenfor de forenede Riger,
4. Udgifterne til de Krigsomkostninger, som efter Forslaget var erklæret fælles,
5. Fastsættelse af Krigskreditiver,
6. Bevilgningen til det «fælles Handels- og Søfartsfond» (derunder til Konsulatvæsenet),
7. Indholdet af visse «fælles Love» (Forslagets §§ 111 og 128) og
8. Opgjøret af visse Regnskabsforhold (Forslagets § 119).

Efter dette Forslag var saaledes ganske vigtige Sager og navnlig betydelige Bevilgningsspørgsmaal henlagte til den fælles repræsentative Komites (Kongressens) Afgjørelse for Tilfælde af, at begge Rigers Repræsentationer fattede ulige Beslutninger. Komiteen havde det saaledes i sin Haand for disse Tilfælde at føre den konstitutionelle og parlamentariske Kontrol og øve den Indflydelse, som i almindelige Nationalforsamlinger knytter sig til Behandlingen af Budgettet.

Opfatningen inden Unionkomiteen af 1865 gik endnu videre med Hensyn til Nødvendigheden af en Fællesrepræsentation til Sikrelse af Ministeransvarligheden for Tilfælde af Oprettelse af et unionelt Udenrigsministerembede. Den udtaler enstemmig (med Tilslutning af saavel de norske som svenske Medlemmer af Komiteen):

«En Kontrol, som ikke har andre Midler til sin Raadighed end en Domfældelse ved Rigsret, kan ikke blive meget virksom. Sin vægtigste Indflydelse paa Styrelsen øver Folkerepræsentationen paa en lempeligere, men lettere anvendelig Maade, navnlig gjennem sine Bevilgninger, og naar der ikke gives nogen for Rigerne fælles Forsamling, som har Ret ikke blot til at sætte Udenrigsministeren under Anklage, men ogsaa til at kontrollere Ledelsen af de diplomatiske Anliggender ved hvilketsomhelst konstitutionelt Middel samt til at bevilge de til denne Styrelsesgren fornødne Udgifter, bliver det umuligt at gjøre Udenrigsministeren til en for begge Riger fælles Embedsmand».

Komitéen lagde saa stor Vægt paa Opretholdelsen af den fulde Ministeransvarlighed, at endog dens norske Medlemmer valgte at foreslaa fastslaaet den svenske Udenrigsminister som ogsaa norsk Udenrrigsminister med Bibehold af konstitutionel og parlamentarisk Kontrol fra svensk Side fremfor at gjøre noget Forsøg paa at faa indført et unionelt Udenrigsministerembede uden nogen for Rigerne fælles repræsentativ Forsamling — en Ordning, der betegnedes som umulig.

Ogsaa i Østerrige og Ungarn har man fundet det nødvendigt at oprette repræsentative Komiteer (Delegationerne), der dog regelmæssig funktionerer i 2 Afdelinger, en for hver Rigshalvdel, med udstrakt Myndighed navnlig med Hensyn til Bevilgningerne til de betydelige Fællesudgifter, uagtet den fælles Udenrigsminister her staar i et ganske andet Afhængighedsforhold til de to Landes særskilte Ministerier, end Tilfældet vilde blive efter det norske Flertals Forslag, hvad der skulde gjøre en Fællesrepræsentation mindre nødvendig, fordi det i flere Henseender forlægger Tyngdepunktet fra Fællesministeren og Delegationerne til de 2 Rigshalvdeles Førsteministre og Nationalforsamlinger.

Det norske Flertal har imidlertid i sit Forslag, hvormed det svenske Flertals Forslag forsaavidt stemmer, valgt en anden Vei. Det har opgivet Tanken om en Fællesrepræsentation saavel i Form af et fuldstændigt Unionsparlament som i den mere beskedne Form af Udvalg med mere begrændset Myndighed. For alligevel at gjøre et Fællesministerium muligt, har det foreslaaet, at Budgettet skal være bundet paa den Maade, at der til Forhøielse eller Nedsættelse af tidligere Aars Bevilgninger kræves samstemmige Beslutninger af det norske Storthing og den svenske Rigsdag.

Forslaget stemmer i alt Væsentligt med en af forhenværende svensk Statsminister De Geer udkastet Tanke, idet han udtaler, at man muligens kunde undgaa en unionel Repræsentation ved for de fælles Anliggender at konstituere de nuværende Nationalrepræsentationer til en Unionsrepræsentation i 2 Kamre, saaledes at ingen Forandringer i Bevilgningerne til Diplomatiet kunde ske uden begge Nationalrepræsentationers Samtykke (De Geer's Minnen II, Pag. 275).

En saadan Ordning løser dog ikke det vanskelige Spørgsmaal om Ministeransvarligheden for en Fællesminister for to Riger. Den indeholder snarest en Erkjendelse af, at man ikke har seet noget Middel dertil, hvorfor man griber til den Udvei at gjøre saa følelige Afslag i Ministeransvarligheden, at det, som bliver igjen, ialfald for Norges Vedkommende ikke vil yde nogen Garanti.

Forslaget indeholder efter vor Mening et Indgreb i Nationalforsamlingernes Bevilgningsmyndighed af den aller betænkeligste Art, et Indgreb, som ikke kan maales med Størrelsen af det Pengebidrag, som hvert Rige aarligen faar at yde, men med Svækkelsen af den Indflydelse, som Nationalforsamlingerne vil faa paa Udenrigsstyrets vigtige Forvaltningsgren.

Er der nogen Rettighed, som frie Nationer og deres Repræsentanter med Omhu har værnet om, saa er det Bevilgningsmyndigheden, der sikrer dem en jævn og lempelig, men samtidig levende og virksom Kontrol med og Indflydelse paa Statslivet, en Indflydelse, der kun i de aller sjeldneste Tilfælde behøver at ty til Bevilgningsnegtelser for at gjøre sig gjældende, idet vedkommende Administration i Forholdet har den stærkeste Opfordring til allerede paa Forhaand at imødekomme de i Repræsentationen raadende Anskuelser samt til at give sine Forelæg en helt udtømmende Form og en fuldstændig Begrundelse. Folkerepræsentationens uindskrænkede Bevilgningsmyndighed er derfor af den største Betydning for et sundt Statsliv.

Den foreslaaede Ordning er intetsteds prøvet og formentlig heller ikke bragt i Forslag i noget andet Land. Den vil stille Chefen for et stort Embedsværk, hvis Betydning for Nationens Sikkerhed, Ære og Velfærd ikke kan overvurderes, godtsom uafhængig af den bevilgende Myndighed — af Nationalrepræsentationen.

Det maa erindres, at det diplomatiske Budget neppe i noget Land har nogen Tendents til at stige. Ialfald er dette ikke Tilfælde for de mindre Staters Vedkommende. Tvertimod ser man stadig, at mindre og smaa Stater indskrænker sine Udgifter til sin diplomatiske Repræsentation i fremmede Lande. En Chef for et unionelt Udenrigsdepartement vil derfor neppe finde det paakrævet at be-

gjære øgede Bevilgninger. Han vil vistnok være fuldkommen tilfredsstillet ved at beholde, hvad der hidtil har været bevilget i dette Øiemed fra Norges og Sveriges Side. [1])

Dette Bidrag skal efter Forslaget kunne nedsættes ved «overensstemmende Beslutninger af Storthing og Rigsdag». Nogen saadan Beslutning kan dog vel neppe ventes fra begge Nationalforsamlingers Side. Og om den fælles Udenrigsminister skulde frygte for en saadan, vil han dog i Regelen kunne afværge Faren ved at slutte sig nær til de Anskuelser, som er herskende i den ene Nationalforsamling, hvor disse kommer i Strid med Opfatningerne i den anden.

Selve Ordningen indeholder derfor i Virkeligheden en Impuls for Fællesministeren til at bryde paa den Fiktion, hvorpaa Institutionen tænkes bygget, at Udenrigsstyrelsens Leder staar uafhængig af Nationalitet og over mulige Divergenser i Opfatningerne i de to Lande. Han vil for at bevare sin Uafhængighed have den stærkeste Opfordring til at støtte sig til den ene Nationalrepræsentation, uden at han behøver at tage noget Hensyn til den anden. Han vil derved kunne sikre sig at beholde det Budget ubeskaaret, der vil være rundeligt for hans Behov.

Den Garanti mod Misbrug, der skulde ligge i, at han fra hvert af Rigernes Side kan anklages for den fælles Rigsret, yder her ingen Betryggelse. Et Blik paa den Organisation af denne, som er foreslaaet, vil formentlig være mere end tilstrækkeligt til at overbevise enhver om, at en Domfældelse alene vil være tænkelig, hvis Udenrigsministeren skulde stille sig mod Opfatningerne og Retsbevidstheden i b e g g e Lande. Ved at støtte sig til det ene vil han kunne føle sig sikker.

Men ogsaa denne Repræsentations Kontrol med og Indflydelse paa Styrelsen vil være i væsentlig Grad lammet, fordi hvert Skridt, som tages imod en fungerende Udenrigsminister, lettelig kan lede til, at han afløses af en anden, som Repræsentationen har endnu mere imod. Frygten for, at man ved at fordrive en Udenrigsminister af sin egen Nationalitet kan bringe en af den anden Nationalitet til Styret, vil saaledes visselig i mange Tilfælde afholde fra en ellers fuldt berettiget Kritik. Udenrigsministeren vil faa en saa selvstændig og uafhængig Stilling ligeoverfor Repræsentationerne som ingen anden Minister i konstitutionelt styrede Lande, og det vil være let for ham med Tilsidesættelse af de almene Opfatninger hos begge Folk at følge Opinionen i de sociale Kredse, der vil udgjøre hans nærmeste personlige Omgivelser, hvilken han antagelig ogsaa i Regelen selv vil dele.

Medens det omhandlede Forslag gjør et saa væsentligt Skaar i de Rettigheder, som regelmæssig ellers tilkommer Nationalforsamlinger, synes heller ikke det Forhold i nogen Henseende fredsstillende eller betryggende, hvori Forslaget stiller den fælles Udenrigsminister til begge Landes særskilte Regjeringer.

Der foreslaaes, at udenrigske Anliggender skal foredrages for Kongen i et Statsraad bestaaende foruden af Udenrigsministeren som Foredragende af et lige Antal og mindst tvende af hvert af Rigernes Statsraad, hvoriblandt saavidt muligt en Statsminister fra hvert Rige, samt at Udenrigsministeren skal forberede de «vigtigere» af disse Anliggender efter Samraad med en Statsminister fra hvert af Rigerne. Forsaavidt det er Meningen, at denne atter vil kunne samraade sig med de øvrige Medlemmer af Regjeringen, vil Regelen saaledes give hvert af Landenes Regjering Kjendskab til den Maade, hvorpaa vigtigere Sager forberedes, og til de Beslutninger, som Kongen i det saaledes sammensatte Raad maatte have fattet. Men efter at det nævnte Samraad har fundet Sted, staar Udenrigs-

[1]) Det kan i denne Forbindelse bemærkes, at Bidraget til Ministerkassen fra Norge for Tiden udgjør ca. Kr. 181 000,00, fra Sverige ca. Kr. 444 000,00 tilsammen ca. Kr. 625 000,00, hvoraf til Udenrigsdepartementet ca. Kr. 39 000,00 og til Ministeretaten ca. Kr. 479 000,00. Til Konsulskassen udgjør Bidraget fra Norge for Tiden ca. Kr. 333 000,00, fra Sverige ca. Kr. 253 000,00, tilsammen ca. Kr. 586 000,00, hvoraf til Udenrigsdepartementet Kr. 17 500,00, og til Konsulsetaten ca. Kr. 533 000,00. Til Sammenligning kan anføres, at i Danmark bevilges — foruden Kr. 24 000,00 til Udenrigsministeren — paa Udenrigsministeriets Budget i det Hele ca. Kr. 606 000,00, heraf til Udenrigs ministeriets Embedsmænd ca. Kr. 41 000,00, til Gesandtskaber ca. Kr. 285 000,00 og til Konsulsudgifter ca Kr. 241 000,00.

ministeren fri med Hensyn til Valget af Fremgangsmaade, og det er ham — og ham alene —, som kontrasignerer Kongens Beslutning og derved gjør den gyldig. Kongens Beslutning kan saaledes fattes alene efter Udenrigsministerens Raad og mod, hvad samtlige Raadgivere fra det ene eller begge Lande maatte have tilraadet. Med Kongens Bifald vil Udenrigsministeren kunne handle som en af begge Regjeringer uafhængig Rigskansler for begge Riger.

Ganske anderledes er den fælles Udenrigsministers Forhold til de særskilte Regjeringer i Østerrige og Ungarn, idet denne Fællesminister skal lede de fælles udenrigske Sager i Forstaaelse med de særskilte Regjeringer og med deres Bifald. Her er der altsaa sikret disse en institutionsmæssig afgjørende Indflydelse paa Udenrigsstyrelsens Ledelse, der nødvendigvis maa fremtvinge en Forhaandsforhandling mellem disse ved deres Ministerchefer, hvorved Udenrigsstyrelsens almindelige Retning vil blive bestemt, og hvorved Uoverensstemmelser kan udjævnes. En saadan Udjævning maa paa Forhaand have fundet Sted, og hvis Konflikten mellem de to Regjeringer ikke kan bilægges, vil dette lede til Ministeriets Afgang i det ene eller begge Lande med Udnævnelse af nye Ministerier, der formaa at komme til en Overenskomst.

Denne Ordning, der dog har været paaberaabt som Forbillede, er derfor ogsaa i denne Henseende væsentlig forskjellig fra den, der er bragt i Forslag af det norske Flertal. Efter dette sidste skal den fælles Udenrigsminister ikke alene staa udenfor begge Landes Regjeringer, men ogsaa uafhængig af dem. Om det end kan antages, at han ikke vil kunne modstaa et overensstemmende stærkt Tryk fra begge Regjeringer, er det dog ligesaa sikkert, at den ene Regjering vil kunne opretholde ham mod den anden. Og her kommer vi atter til det samme Forhold, som er fremhævet ovenfor med Hensyn til Nationalforsamlingernes Stilling: En Regjering kan være fristet til at opretholde en endog lidet anseet Udenrigsminister af Frygt for at faa en, som endnu mere ugjerne sees, f. Ex. en af den anden Nationalitet.

Den Regjering, hvis Raad er tilsidesat, har visselig da den Udvei at træde af, men dette hindrer ikke den fattede Beslutnings Iværksættelse og vil kun lede til, at der maa udnævnes en ny Regjering, som derfor intet formelt Ansvar har.

Ordningen i Østerrige og Ungarn kræver Enighed mellem de særskilte Regjeringer, og indeholder derfor den stærkeste Opfordring til at frembringe en saadan, som ogsaa hidtil sædvanlig er tilveiebragt. Den hos os i Forslag bragte Ordning derimod hverken kræver eller forudsætter nogen saadan Enighed. Den indeholder heller ingen i Ordningen selv liggende Opfordring til at tilveiebringe den. For Udenrigsministeren vil endog i mange Tilfælde en saadan Enighed mellem de særskilte Regjeringer kunne isolere ham og derved blive en Fare for hans Stilling.

Oprettelsen af et fælles Udenrigsministerembede er derfor efter vor Mening ingenlunde skikket til at skabe Enighed, men tvertimod til at avle Strid. Det vil fremkalde Rivninger, som er altfor vel egnet til at udsaa Bitterhed hos det af de to Folk, som vil føle sig tilsidesat, hvad der ikke vil tjene til at styrke Unionen og dens Formaal.

Man har forudsat, at en Mand, han være norsk eller svensk, ved at overtage et saadant unionelt Embede skulde kunne og ville afklæde sig sin Nationalitet. En saadan Tanke synes ikke at røbe synderlig Tillid til de Mænds Karakter og Fædrelandskjærlighed, som skulde kaldes til saa vigtige Stillinger. Forudsætningen forekommer os, som før nævnt, at være en Fiktion, som, om den lagdes til Grund for en Fællesordning, alene vilde lede til Skuffelser. Det er ikke paa en Udslettelse af Nationaliteten, men paa en harmonisk og fredelig Samvirken af to selvstændige og fuldt bevidste Nationaliteter, man bør bygge Fremtidens Udvikling.

IV.

Det vil saaledes være forbundet med uovervindelige Vanskeligheder at skabe et Fællesorgan for Behandlingen af de udenrigske Anliggender, medmindre det sker paa Bekostning af de tilbørlige konstitutionelle Garantier og med Beklippelse af den Selv-

bestemmelsesret, hvoraf Rigerne er i Besiddelse. Alle Forsøg paa at tilveiebringe en for begge Riger tilfredsstillende Ordning i nævnte Retning er hidtil strandede.

Vil man undgaa Nydannelser med Krænkelse af Rigernes Selvstændighed og konstitutionelle Garantier, er man henvist til den Form for Behandlingen af de udenrigske Sager, der, som foran paavist, stemmer med Rigsaktens Regler, paa samme Tid som det er den eneste, hvorved begge Rigers Forfatninger sker Fyldest. Denne Ordning gaar i Korthed ud paa, at hvert Rige paa det udenrigske Felt ligesom paa Administrationens øvrige Felter har sine selvstændige Institutioner, der organiseres, ledes og underholdes af hvert Rige særskilt, og at den i forekommende Tilfælde af Rigsakten betingede Viljesoverensstemmelse med Hensyn til Forholdet til fremmede Magter tilveiebringes gjennem Samvirken mellem de enkelte Rigers Myndigheder og ved Beslutning af Kongen, efterat han har indhentet Raad fra begge Rigers ansvarlige Raadgivere. De udenrigske Sager, der alene angaar det ene Rige, forberedes, foredrages og expederes som vedkommende Riges særskilte Statsanliggender; de udenrigske Sager, der angaar begge Riger i Fællesskab, forbereder vedkommende Ministre i Samraad med hinanden, og ved Sagens Foredragning for Kongen har begge Adgang til at fremholde sin Opfatning samt give sit dertil støttede Raad.

Gjennem denne Ordning opretholdes hvert Riges Selvstændighed, medens samtidigt Enheden bevares i de Afgjørelser, der angaaende Rigernes ydre politiske Stilling maa være overensstemmende for begge Riger. Ordningen frembyder den væsentlige Fordel, at den ikke som de fremkomne Forslag til Fællesordninger kræver Forandringer i de gjældende Forfatningsbestemmelser, men tvertimod kan gjennemføres uden saadanne. Ordningen er nemlig kun en Gjennemførelse af de Principer, som har været bestemmende ved Foreningens Stiftelse. Denne er bygget paa Tanken om en Sammenslutning mellem to selvstændige og sideordnede Stater under samme Konge og med Fællesskab i Krig og Fred og er realiseret uden Tilsætning af nogen for Landene fælles Minister, Budget, Kontrolmidler eller lignende Fællesinstitutioner. Men derimod er der aabnet Kongen Adgang til at fatte Beslutning for begge Riger efter Raad fra begge Rigers ansvarlige Raadgivere. Disse Raadsmøder er skabte for Unionens Skyld og, som det maa antages, særlig for at varetage Rigernes solidariske Interesser; men hver enkelt Statsraad optræder i samme kun som Repræsentant for sit Land, og han kan alene drages til konstitutionelt Ansvar inden dette, hvilket Princip navnlig kommer til Anvendelse ved den vigtige Beslutning, Kongen kan fatte i fælles Statsraad, det centrale i al Udenrigspolitik, nemlig med Hensyn til Begyndelse af Krig (Rigsaktens § 4). Derfor behøver der ikke at komme til Udtryk noget Modsætningsforhold mellem Raadgiverne fra det ene og det andet Rige; thi Unionen hviler paa den ved dens Stiftelse ogsaa udtrykkelig udtalte Forudsætning, at begge Rigers Interesser med Hensyn til det egentlig politiske Forhold til fremmede Magter i det store og hele falder sammen.

Det kan heller ikke erkjendes, at Formaalet for den mellem Rigerne indgaaede Forening fra et almindeligt folkeretsligt Standpunkt kræver andre Former og Organer for de udenrigske Sagers Behandling end oven nævnt. Ved enhver Forbindelse mellem flere suveræne Stater afhænger det af disses gjennem Foreningsvilkaarene udtrykte Vilje, i hvilken Udstrækning de ved institutionelt Fællesskab vil realisere det gjennem Forbindelsen tilsigtede Øiemed. Heller ikke med Hensyn til Statsforbindelser, der som den norsk-svenske er stiftede i gjensidigt Forsvarsøiemed — til Værn om Rigernes fælles Troner — kan der opstilles nogen almengyldig Norm for, hvorledes Forbindelsen forsaavidt skal være organiseret for at virke. Alt afhænger her af de særlige Behov, der ved Sammenslutningen søges afhjulpne. Forbindelser mellem Stater, der spiller en Stormagts Rolle og jevnlig griber ind i de store politiske Aktioner, vil i Almindelighed til sit Øiemed trænge en stærkere Organisation ikke alene i diplomatisk, men navnlig ogsaa i militær Henseende end den mellem Norge og Sverige indgaaede, — mellem Stater, der efter sin geografiske Beliggenhed, sin Folkemængde og Nationernes Tænkesæt er henviste til at føre en tilbage-

trukken Tilværelse, som kun ønsker at deltage i det fredelige mellemfolkelige Samkvem, og hvor Anledninger til Konflikter kun forholdsvis sjelden frembyder sig. Og henser man til denne Forenings konstitutive Bestemmelser, maa det vistnok erkjendes, at ligesaalidt som det er fundet nødvendigt, som ofte Tilfælde ved andre Statsforbindelser, at organisere nogen fælles Krigsmagt, ligesaalidt er Unionen — bortseet fra den fælles Konge — udad bygget som en international Enhed med noget nødvendigt Fællesskab i de Organer, hvorigjennem den virker overfor Udlandet. Den fælles Udøvelse af Souverænitetsrettigheder, som det indgaaede Fællesskab i Krig og Fred forudsætter, kommer i Foreningsvilkaarene til Udtryk gjennem Tronernes Forening hos den samme Person og forøvrigt blot som et internt statsretligt Forhold Rigerne imellem [1]).

Medens disse indbyrdes har sikret sig den fornødne Viljesoverensstemmelse med Hensyn til den politiske Optræden overfor fremmede Magter, er der fra Foreningsaktens Side ingen Hindring mod, at denne Rigernes fælles Vilje formidles og kommer til Udtryk gjennem særlige Organer for hvert af Rigerne. En saadan Ordning vil ikke i Udlandets Øine svække Betydningen af Rigernes Solidaritet paa dette Omraade; thi den fremmede Magt, der træder i Forbindelse med et af Rigerne gjennem dettes særlige Organer, vil ikke kunne være uvidende om og saaledes heller ikke undlade at tage Hensyn til, at de to Riger gjensidigt har forpligtet sig til Fællesskab i Krig, og at de ved i Unionsakten at fastslaa fælles Konge har vedtaget en fælles Optræden i saa Henseende.

Udenfor de udenrigske Forhold, der angaar Krig og Fred, lægger derimod Foreningsakten ingen Hindring mod det enkelte Riges Adgang til frit og uafhængigt af det andet Rige paa hensigtsmæssigste Maade at ordne sine særskilte Anliggender i Forhold til fremmede Stater. I saa Henseende optræder derfor ethvert af Rigerne baade folkeretsligt og statsretsligt som en fuldt suveræn Stat, der kan erhverve Rettigheder og paadrage sig Forpligtelser, hvis Gyldighed er afhængige af vedkommende Nationalforsamlings Godkjendelse osv.

Af den foran meddelte Oversigt over de forfatningsmæssige Bestemmelser og den ældre konstitutionelle Praxis fremgaar det,

at der existerer diplomatiske Sager, der udelukkende angaar det ene Rige,

at saadanne Sager har været unddragne fra fælles Behandling, idet de dels har været behandlede i det ene Riges særskilte Statsraad, dels i et paa forskjellig Maade organiseret ministerielt Konselj (Resolution af 13de April 1835),

at den svenske Udenrigsministers Befatning med særlige norske diplomatiske Sager fra svensk Side tidligere har været opfattet som faldende udenfor hans Gjøremaal som ansvarlig svensk Minister (Konstitutionsutskottets Memorial af 24de Marts 1829),

at i en Række Tilfælde diplomatiske Sager af større politisk Betydning, der i lige Grad har angaaet begge Riger, ligesom visse Arter af saadanne diplomatiske Sager har været behandlede i Statsraad efter Rigsaktens § 5,

og at den samme Behandlingsmaade i flere Tilfælde har været anvendt med Hensyn til

[1]) Efter den korrekte Opfatning maa Kongen, naar han fatter en for begge Riger fælles Beslutning om deres politiske Forhold udad, antages samtidigt at optræde som norsk Konge og som svensk Konge, idet de to særskilte Regentpersonligheder er forenede hos den samme Person. Denne Mening, som stemmer med den rigtige Opfatning af Statsforbindelsers retlige Karakter (jfr. Jellinek: «Die Lehre von den Staatenverbindungen», Side 211—212), har i Rigsaktens Ingres faaet Udtryk gjennem, at Foreningen angives indgaaet til Værn om Rigernes fælles Troner. Det sidste Udtryk kom efter Foranledning af Storthinget i 1815 ind istedetfor det foreslaaede «Trone». At ikke Udtrykket «Staten» i Rigsaktens § 4 betegner Rigerne som en politisk Enhed i denne Anvendelse, vil efter det før udviklede fremgaa af, at Paragrafen kun er en Gjentagelse af den norske Grundlovs § 26. I den Affatning, hvori denne Paragraf efter Forslag af Kommissærerne blev vedtaget af Storthinget den 1ste November 1814, lød den, at «Kongen har Ret til at tage og udføre den Beslutning, han anser gavnligst for Riget». Det sidste Ord blev senere — uvist af hvilken Grund — ombyttet med «Staten» af Redaktionskomiteen, som dog ikke havde Kompetence til at foretage Realitetsforandringer. Kongen har altsaa samtidig at varetage Norges Interesser som norsk Konge, og Sveriges Interesser som svensk Konge (jfr. Regjeringsformens § 13).

diplomatiske Sager, som oprindelig kun har angaaet det ene Rige, men som under Forholdets Udvikling har antaget en saa akut Karakter, at de paa Grund af Fællesskabet i Krig og Fred kunde antages at angaa ogsaa det andet Rige.

Den Ordning, som nærværende Fraktion finder at burde anbefale, og som efter det før udviklede er i Overensstemmelse med Rigsakt og Grundlov, gaar ud paa Følgende:

1. Diplomatiske Sager, der alene angaar det ene Rige, behandles udelukkende af dets Statsmyndigheder og bliver saaledes ogsaa at forberede, foredrage og expedere af et ansvarligt Medlem af dets Statsraad.
2. Diplomatiske Sager, der angaar begge Riger, behandles efter Rigsaktens § 5 og foredrages af Udenrigsministeren i det Land, som Sagen oprindelig angaar, og i andre Tilfælde først af den Udenrigsminister, som Kongen bestemmer. Den forberedende Behandling af saadanne Sager tilkommer for hvert Riges Vedkommende dets Udenrigsminister og skal foregaa under Samraad mellem begge, der gjensidigt holder hinanden à jour med Forhandlingernes Gang. Expeditionen tilligger for hvert af Rigernes Vedkommende dets Udenrigsminister.

Med Hensyn til Post 1. tror man at kunne fatte sig i Korthed. Naar den reelle Afgjørelse af udenrigske Sager, der udelukkende har angaaet det ene Rige, skal træffes af vedkommende Riges særskilte Statsmyndigheder, da synes det ogsaa at være den naturligste Ordning, at den diplomatiske Formidling af disse Sager foregaar gjennem et ansvarligt Medlem af vedkommende Riges Statsraaad. Alene dette System er stemmende med de gjældende Forfatningsbestemmelser, der forudsætter, at hvert Rige har sine særskilte diplomatiske Anliggender, paa samme Tid, som det danner et rigtigt Udtryk for den hvert af Rigerne i det internationale Samkvem tilkommende selvstændige folkeretslige Personlighed. Det kan ikke erkjendes, at det mellem Rigerne indgaaede Fællesskab i Krig og Fred betinger et videregaaende Fællesskab i alt diplomatisk Samkvem, eller at en Traktat, selv om den kun angaar det ene Rige, dog maa indgaaes af begge Riger i den Forstand, at hvert af dem overfor den fremmede Magt garanterer for Traktatens rigtige Opfyldelse. Denne Opfatning kan ikke erkjendes at være folkeretslig begrundet, og fremmede Magter har gjentagende afsluttet Traktat særskilt med det ene Rige og det under den tydelige Forudsætning, at kun vedkommende Rige efter Traktaten forpligtes. Jfr. saaledes Konvention mellem Norge og Danmark af 2den September 1819. Med Hensyn til Anliggender, der ikke vedkommer Krig eller Fred, optræder hvert af Rigerne i det europæiske Statssystem som selvstændigt Retssubjekt, der kan erhverve Rettigheder og paadrage sig Forpligtelser, og mod hvilket i Tilfælde de fredelige folkeretslige Repressalier bliver at anvende. Og ligesom en fælles Behandling af deslige Sager ikke kan ansees begrundet ved nogen det ene Rige overfor det andet paahvilende folkeretslig Garanti som oven nævnt, saaledes kan den heller ikke Rigerne imellem ansees paakrævet ved den blotte Mulighed af internationale Konflikter, som Sagen maatte indebære. Som ogsaa fremholdt i en lignende Forbindelse i den norske Regjerings Indstilling af 1847 om den første Unionskomites Forslag (ad § 2), kan den Mulighed, at det ene Riges Forhold til fremmede Magter og disse Forholds Overgang fra fredelige til fiendtlige eller omvendt, er afhængige af Traktater og Overenskomster med fremmede Magter, deres Indhold, Fortolkning og Overholdelse, og at Følgen af Overenskomster med fremmede Magter saaledes kan ramme begge Riger, ingenlunde være tilstrækkelig til i denne Henseende at indskrænke det ene Riges Retsevne; thi denne mulige Overgang fra fredelige til fiendtlige Forhold kan ogsaa tænkes at blive Følgen af andre Foranstaltninger vedkommende det ene Riges indre Bestyrelse, hvilke det erkjendes berettiget til paa egen Haand og efter eget Godtbefindende at træffe, uden at der er Føie til mere i det ene end i det andet Tilfælde at gjøre nogen Undtagelse fra den rigtige og naturlige Hovedregel, at ethvert af de forenede Riger maa være berettiget til frit og selvstændigt, uden nogen Indblanding fra Broderrigets Side at varetage

saadanne udenrigske Anliggender, der udelukkende angaar det og ikke vedkommer Krig eller Fred. Det maa være Forholdets eiendommelige Beskaffenhed og dets almindelige Begreb, ikke en tilfældig Mulighed, som ene kan og bør begrunde en Undtagelse fra denne Regel.

«Fjerner man sig fra den Hovedtanke», fortsættes der i den ovennævnte Indstilling, «at Foreningen mellem Norge og Sverige ene er bygget paa Fællesskab med Hensyn til Konge og til Krig og Fred, da forlader man ikke blot det bestaaende, men aabner tillige Døren for Vilkaarlighed og udsætter sig for at svække og rokke Unionen istedenfor at styrke og befæste den». Idet man fuldt tiltræder denne Udtalelse, skal det kun tilføies, at det heller ikke ved andre Statsforbindelser, indgaaede i gjensidigt Forsvarsøiemed, har været anseet nødvendigt at gjennemføre noget fuldt Fællesskab med Hensyn til alle udenrigske Anliggender eller begrænse den enkelte Stats Suverænitet med Hensyn til selvstændig Deltagen i det fredelige mellemfolkelige Samkvem eller Afsluttelse af Traktater, som ikke kommer i Strid med Forbindelsens Øiemed. I det tyske Forbund (1815—1866) havde saaledes hver enkelt af de forbundne Stater fuld Adgang til ligeoverfor fremmede Magter at træffe bindende Overenskomster af enhver Art, naar disse kun ikke var rettet mod Forbundets eller de andre enkelte Staters Sikkerhed eller Integritet, ligesom de ikke under en Forbundskrig ensidig kunde slutte Fred eller forhandle om Vaabenstilstand eller Neutralitet. (Bundesakt Art. XI). Forøvrigt indlod ikke Forbundsforsamlingen sig i nogen Prøvelse af de af de enkelte Stater afsluttede Traktater af Hensyn til den Mulighed, at de i sig kunde indebære Spire til internationale Konflikter; det var først, naar Forvikling kunde befrygtes, at Forbundets Funktion med Hensyn til Fredens og den ydre Sikkerheds Opretholdelse traadte i Virksomhed. Og paa samme Maade antager nærværende Fraktion, at Hensynet til Norges og Sveriges Solidaritet i Krig og Fred vil ske Fyldest, naar der bevares en fælles Behandling af de heromhandlede Anliggender i de vistnok sjelden indtræffende Tilfælde, hvor en Forhandling mellem en fremmed Magt og et enkelt af Rigerne truer med at antage en konfliktartet Karakter.

At den her foreslaaede Ordning, hvorefter hvert Riges særskilte diplomatiske Anliggender varetages af et ansvarligt Medlem af vedkommende Riges Statsraad, anbefaler sig af Hensyn til den konstitutionelle Kontrol, kan neppe bestrides. Forsaavidt den svenske Rigsdag har anseet sig uberettiget til at drage Udenrigsministeren til Ansvar for hans Befatning med særskilt norske Sager, synes Ordningen i Forhold til den nuværende Tilstand ogsaa fra svensk Synspunkt at maatte fremstille sig som en Vinding. Fra norsk Side maa der lægges afgjørende Vægt paa, at Rigets Anliggender og Interesser bliver varetagne ved en Institution, som har sit Sæde i Landet selv og ledes af en af dets egne Borgere.

Naar det har været anført, at de fremmede Gesandter maa antages som hidtil i Almindelighed at have Bopæl i Stockholm, og at personlige Konferencer mellem dem og det Medlem af det norske Statsraad, hvem Behandlingen af de diplomatiske Sager er betroet, vil foranledige Reiser mellem denne By og Kristiania, maa det bemærkes, at denne Ulempe i Tilfælde dog i Virkeligheden ikke er stor, dels paa Grund af de lette Kommunikationer, dels fordi mundtlig Konference, hvor saadan maatte findes paakrævet, ogsaa vil kunne foregaa gjennem den norske Statsminister i Stockholm. I denne Forbindelse kan derhos henvises til, at et lignende Forhold ogsaa indtræffer, hvor en Gesandt, som ofte er Tilfælde, samtidigt er akkrediteret hos Regjeringer i forskjellige Stater. Saaledes er f. Ex. den nuværende Gesandt for Norge og Sverige i Belgien ogsaa akkrediteret i Holland, ligesom omvendt enkelte fremmede Gesandter er akkrediterede baade i Stockholm og i Kjøbenhavn.

Man finder her at burde bemærke, at om de ovenfor omhandlede udenrigske Sager ikke efter sin Betydning er de vigtigste eller de for Rigernes Skjæbne bestemmende, er de dog de hyppigst forekommende og de, der giver den nuværende Udenrigsstyrelse det overveiende Arbeidsstof. Efter den Rolle og politiske Opgave, der er de forenede Riger anvist i det europæiske Statssamfund, vil Spørgsmaal af

større politisk Rækkevidde, saasom om Indgaaelse af Alliance- eller Garantitraktater e. l., yderst sjelden forekomme i det virkelige Liv. Udenrigsstyrelsens væsentligste Gjøremaal vil blive Vedligeholdelsen af de fredelige internationale Forbindelser, der har til Formaal at fremme de almindelige Statsinteresser, som Befordringsvæsen, Retsvæsen, Handel og Sjøfart samt andre Næringsveie m. v. Paa disse Omraader, specielt paa det rent økonomiske, gaar Rigernes Interesser derhos ofte i modsat Retning, og det synes i sig selv at være den naturligste Ordning, at f. Ex. det ene Riges frihandlerske, det andets protektionistiske Handelspolitik ved Forhandlinger med fremmede Stater hævdes af et ansvarligt Medlem af vedkommende Regjering istedetfor af en for Rigerne fælles Minister, der staar udenfor begge Regjeringer og ikke paa dette Omraade repræsenterer nogen særlige Interesser. Og som Udviklingen i det internationale Samkvem i det hele gaar i den Retning, at de rent politiske Forhandlinger og Aftaler, der tager Sigte paa Krig og Alliancer m. v., er i Aftagende, medens Staternes Behov for gjensidige Forbindelser paa det intellektuelle og økonomiske Omraade er i stadigt Stigende, maa dette finde særlig Anvendelse paa Norges og Sveriges udenrigske Forhold. Men netop fordi de udenrigske Sager saaledes i Almindelighed ikke danner nogen fritstaaende Sfære i Statsstyrelsen, men staar i en intim Sammenhæng med Rigernes indre Styrelsesgrene og sammen med disse stadig udvikles og mangfoldiggjøres, netop derfor bliver ogsaa den parlamentariske Indflydelse paa og den konstitutionelle Kontrol med deres Skjøtsel saa meget mere betydningsfuld. Og Betydningen heraf øges, naar man i det solidariske Fællesskab, der sammenknytter de civiliserede Nationer og paa de forskjellige Omraader gjør dem gjensidigt afhængige af hinanden, tør se den bedste Garanti for Fredens Bevarelse.

Ogsaa paa Grund af Indholdet og Karakteren af begge Rigers udenrigske Sager maa nærværende Fraktion fastholde den ovenfor under Post 2 omhandlede Ordning. Man antager, at en særskilt Forberedelse og Behandling ogsaa af de rent politiske Sager ikke blot er en mulig, men i sig selv den hensigtsmæssigste Ordning, naar man i Statsraad, hvor Repræsentanter fra begge Rigers Statsraader er tilstede, sikrer sig en Behandling, hvorved den paa Grund af Rigernes Fælleskab i Krig og Fred nødvendige Overensstemmelse kan bevares. Der hersker formentlig paa alle Hold Enighed om, at Rigernes ydre Politik stedse bør være rettet paa en streng Neutralitet, paa aarvaagent at undgaa alle Spirer til krigerske Forviklinger og bevare det fredelige Forhold overfor fremmede Magter. Men naar Rigernes Interesser saaledes forsaavidt med Nødvendighed paa dette Felt falder sammen, og da Landene efter sin Beliggenhed er i den lykkelige Stilling i Almindelighed at kunne holde sig udenfor Stormagternes politiske Aktioner, flyder deraf, at de egentlig udenrigspolitiske Anliggender, det er saadanne, der kan faa Indflydelse paa det fredelige Forhold til fremmede Magter, kun forholdsvis sjelden vil forekomme. Og naar saadanne Konflikter opstaar, vil den bedste Garanti for en rigtig og med begge Rigers Interesser stemmende Afgjørelse ligge deri, at Kongen først indhenter Raad fra Ministre fra begge Riger, der paa dette specielle Omraade præsumptivt repræsenterer den særlige Indsigt, som her bør komme i Betragtning.

Der anføres mod denne Ordning, at de to Udenrigsministre kan give Raad i forskjellig Retning, og at derved konstitutionelle Vanskeligheder kan opstaa.

Herved maa imidlertid bemærkes, at det jo heller ikke under Forudsætning af en for Rigerne fælles Udenrigsminister er Meningen at udelukke, at der, naar Beslutning skal fattes, ved hans Side sidder særlige Repræsentanter for det enkelte Rige som Kongens Raadgivere. Forsaavidt bliver Ledelsen af de udenrigske Anliggender under begge Ordninger i den Forstand fælles, at der gives begge de særskilte Regjeringer Adgang til at øve sin Indflydelse. Har man imidlertid for Øie, at begge Riger i sin fælles Interesse i Almindelighed vil forfølge det samme Formaal, da er i dette Tilfælde intet tabt, men meget vundet for en alsidig Overveielse, naar der gives en Fagminister fra hver Side Anledning til ved Sagens Afgjørelse at fremholde sin Mening. Der vil vistnok kunne opstaa Meningsforskjel mellem de to Udenrigsministre saavelsom mellem Medlemmerne af hvert

enkelt Riges Raad om den taktiske Fremgangsmaade i det enkelte Tilfælde; men saasandt der er og maa være Enighed om Maalet, vil saadan Meningsforskjel, saaledes som det hidtil er skeet, regelmæssig være udjevnet ved Forhandlinger, inden Sagen endelig foredrages. Kommer derimod i et givet Tilfælde Rigernes vitale Interesser i Strid, da vil det være et Selvbedrag at tro, at denne Konflikt kan skjules eller mildnes derigjennem, at det Lands Regjering, der fremholder en anden Opfatning end den fælles Udenrigsminister, mangler en Fagminister til at hævde sit Standpunkt.

Betænkelighederne ved et dobbelt Udenrigsstyre synes man da heller ikke egentlig at knytte til det Led i Ordningen, at Kongen ikke kan fatte nogen formelig Beslutning med Hensyn til Rigernes Udenrigspolitik, forinden begge Fagministre herom har givet sit Raad. Derimod har der været udtalt Frygt for, at Ordningen kan medføre Splittelse med Hensyn til Sagernes Forberedelse, og at man ingen Garanti har imod, at det ene Riges Udenrigsminister driver Politik paa egen Haand og bag den anden Regjerings Ryg indleder diplomatiske Forhandlinger, der endog kan føre begge Riger paa Randen af Krig. Og man synes at antage, at selve Ordningen skulde indebære Fristelser for det ene Riges Udenrigsminister til saaledes at intrigere mod sin Kollega, og at den ialfald frembyder større Farer end en Ordning med en fælles Udenrigsminister, der kunde føle sig som begge Rigers Tillidsmand og forudsættes upartisk at ville varetage begges Interesse.

Det maa imidlertid hertil bemærkes, at hvordan man end tænker sig Udenrigsstyret ordnet, enten med en fælles eller to særlige Udenrigsministre, vil det dog altid være Kongen i Raad og ikke en enkelt Raadgiver, der har at træffe Afgjørelser vedkommende Udenrigspolitiken og tage de forberedende Skridt, som kan foregribe en Afgjørelse. Udenrigsministerens Stilling maa formentlig under alle Ordninger være den, der er ham anvist i forrige Unionskomites Indstilling (Side 34), saaledes at han har en Departementschefs almindelige Ret til at instruere sine Underordnede og give Gesandterne Forholdsordre, ligesom han paa Forespørgsel af fremmede Sendebud officielt maa kunne yttre sine Anskuelser om Forespørgselens Gjenstand. «I begge Tilfælde udtaler han sig imidlertid kun i eget Navn og binder hverken de forenede Riger eller Kongen, som, hvis han misbilliger Udenrigsministerens Udtalelser, kan frafalde disse. At fatte bindende Beslutninger om de diplomatiske Anliggender maa være Kongen forbeholdt, og skal Udenrigsministeren udtale sig i hans Navn, maa Beslutningen være tagen under de foreskrevne konstitutionelle Former».

Om saaledes den ovenfor berørte Indvending mod et dobbelt Udenrigsstyre falder til Jorden, naar Ordningen gjennemføres paa den eneste rationelle Maade, hvorom der i saa Henseende kan være Tale, kan dog den Mulighed anføres, at det ene Riges Udenrigsminister overskrider sin Kompetence og bag den anden Regjerings og den fælles Konges Ryg indleder Forhandlinger, som den sidste for ikke at desavouere ham senere kan være tilbøielig til at tiltræde. Hertil kan imidlertid svares, at Faren i saa Henseende i Virkeligheden er større under et fælles Udenrigsstyre. De særskilte Udenrigsministre er stillet under en saa effektiv konstitutionel Kontrol, at der for dem aldrig vil kunne blive Spørgsmaal om en Ledelse af Udenrigspolitikken, som uden høieste Nødvendighed skulde udsætte Landene for krigerske Forviklinger. Derimod vil, som forhen paavist, en fælles Udenrigsminister kunne holde sig saa fri for konstitutionel og parlamentarisk Paavirkning, at man i saa Henseende langtfra ligeoverfor ham har samme Garanti.

Det er ikke mindst af Hensyn til Sagernes Forberedelse, at nærværende Fraktion tillægger en Ordning med særskilte, samvirkende Udenrigsstyrer et særligt Fortrin fremfor en Ordning mee en fælles Udenrigsminister. Naar den forberedende Behandling af rent politiske Sager foregaar ved begge Udenrigsministre, og det paalægges disse at holde hinanden underrettede om Forhandlingernes Gang, vil heri ligge en virksom Garanti mod, at der fra noget af Rigernes Side føres en ensidig Politik.

Det har videre imod særskilt Udenrigsstyre for hvert Land været anført, at man vilde mangle en Regel for, hvilken af de to Udenrigsministre der skulde have den forberedende Ledelse af de enkelte Sager. Undersøger man Sagernes

Beskaffenhed, vil man imidlertid let se, at Regelen giver sig selv, naar man kun fastholder, at alle det enkelte Land vedkommende Sager forberedes af dets Udenrigsminister. Ligesom det er Landets egen Udenrigsminister, der har Ledelsen af vedkommende Lands Konsulatvæsen samt fører Forhandlingerne med fremmede Magter angaaende almindelige Handelstraktater, Postkonventioner m. v., saaledes vil han ogsaa faa Ledelsen af de mere politiske Forhandlinger med fremmede Magter, som er en Følge af et opstaaet Forhold mellem dette Rige eller dets Undersaatter og en fremmed Stat eller dens Undersaatter. Og hermed vil i Virkeligheden under Forudsætning af en konsekvent Fredspolitik Stoffet for Udenrigsministrenes Arbeide være paa det aller nærmeste udtømt. Hvis man ikke søger politiske Kombinationer, vil Forhandlingerne med fremmede Magter være knyttet til specielle Begivenheder eller Forhold, som ikke efterlader nogen Tvivl om, hvilket Land det er, Sagen vedkommer. Og selv om Forhandlingerne udvikler sig derhen, at Sagen paa Grund af Fare for Krig angaar begge Lande, vil dog dens forberedende Ledelse fremdeles ligge i samme Udenrigsministers Haand, men efter Samraad med og under Kontrol af den anden Udenrigsminister, der til enhver Tid vil kunne indhente Kongens Beslutning ved at faa Sagen bragt ind for Statsraad.

Tilbage staar da alene Spørgsmaal om Neutralitetserklæringer, Allianceforhandlinger m. v., der ikke knytter sig til nogen Begivenhed, der har berørt noget af Rigerne eller deres Undersaatter, men som er fremkaldt af andre Magters Forhold og den almindelige politiske Situation. For disse yderlig sjeldne Tilfælde kan det vistnok erkjendes, at Sagen paa den Maade angaar begge Riger, at man ikke af dens Art kan udlede nogen Regel for, hvilken af Rigernes Udenrigsministre der skal have den forberedende Ledelse. Men nogen Vanskelighed opstaar dog ikke deraf. Hvis nemlig Initiativet til en saadan Allianceforhandling tages fra det ene Riges Udenrigsminister, og Tanken faar Tilslutning af Regjeringerne og bifaldes af Kongen, er det jo i sig selv naturligt og ikke krænkende for nogen, at ogsaa dens Gjennemførelse overlades den Udenrigsminister, fra hvis Side Spørgsmaalet er vakt — selvfølgelig under den sædvanlige Kontrol fra den anden Udenrigsministers Side og i Henhold til den af Kongen i Statsraad givne Instrux. Og hvis Initiativet i en Sag af omhandlede Art kommer udenfra, vil Kongen kunne bestemme, af hvilket Lands Minister den først skal foredrages, paa samme Maade som Kongen efter de andre Fraktioners Forslag vil have at afgjøre, af hvilket Lands Minister visse Sager, som skal afgjøres i sammensat Statsraad, først skal foredrages. Derimod er der fra norsk Side udtalt Frygt for, at en fremmed Magt kunde ville tilsidesætte den norske Udenrigsminister ved fortrinsvis i saadanne Anliggender at ville henvende sig til den svenske, hvorved, som det er sagt, denne blev Nr. 1 og den norske Nr. 2. Men man kan ikke finde denne Frygt begrundet. Hvis en fremmed Magt vil opnaa en frivillig Tilslutning fra eller Indrømmelse af begge Riger, vilde det ikke være meget diplomatisk eller klogt at begynde Forhandlinger herom ved at fornærme eller krænke det ene Riges Regjering eller dennes nærmeste Repræsentant i Forholdet, som dog maa forudsættes ogsaa at kunne øve sin Indflydelse paa den Beslutning, som i Sagens Anledning maatte blive fattet af Kongen. Man vil derfor vistnok kunne være rolig for, at ingen fremmed Magt vil bruge en saadan Fremgangsmaade, medmindre den har villet tilføie en Fornærmelse, som vi da endnu mindre kan undgaa ved at sløife vore selvstændige Institutioner. Den Tanke, at Norge, fordi det er det mindre Rige i Foreningen, ikke skal kunde hævde sig en ærefuld Stilling under Forhandlinger med fremmede Magter og da navnlig under Forhandlinger, der angaar begge Riger, og derfor bør ty hen under Fællesinstitutioner, har sit Udspring fra en Mistillid om Landets Evne til at føre en selvstændig Statstilværelse, hvilken vi ikke deler, og fører konsekvent til langt videre gaaende Fællesskab, end der fra norsk Side er foreslaaet.

Man har ovenfor forudsat, at det Statsraad, hvori de begge Riger vedkommende fælles udenrigske Sager kommer til Behandling, skulde være det i Rigsaktens § 5 omhandlede. Man kan ikke finde, at de svenske Forfatningsbestemmelser frembyder nogen Hindring for en saadan Ordning. Som før nævnt

er §§ 11 og 12 i den svenske Regjeringsform saavel før som efter Foreningen i Praxis blevne fortolkede saaledes, at de ikke indeholdt nogen Hindring mod at lade almindelige diplomatiske Sager foredrage i Statsraad, jfr. ogsaa kongelig Resolution af 28de Mai 1842. Og da, som før paavist, det i Rigsaktens § 5 omhandlede Statsraad i sin Tid maa antages at være særlig skabt med Sigte paa Behandlingen af Rigernes fælles udenrigske Anliggender, bliver den nævnte Ordning den eneste rigtige, idet den svenske Regjeringsforms særlige Regler om de diplomatiske Sager forsaavidt maa vige for Rigsaktens Forskrifter om Behandlingen af Rigernes fælles Anliggender. Og der er saa meget mindre Grund til at svække de konstitutionelle Garantier i de udenrigske Sager, hvilke er af den høieste Vigtighed for begge Riger, som de praktiske Behov i ligesaa høi Grad som den statsretslige Udvikling har medført, at Tyngdepunktet ogsaa med Hensyn til Styrelsen af de udenrigske Anliggender mere og mere er overført til den konstitutionelle Regjering.

At man ogsaa fra svensk Side har havt aabent Øie for den ældre Ordnings Svaghed, fremgaar deraf, at der allerede paa Rigsdagen i 1856—1858 og ved en Række senere Leiligheder har været fremsat Forslag om i større eller mindre Udstrækning at overføre Behandlingen af de diplomatiske Sager fra det mindre Konselj til det samlede Statsraad. Og at man herved ogsaa har havt for Øie den forøgede konstitutionelle Garanti, som vilde komme Norge tilgode gjennem den norske Statsraadsafdelings Adgang til det svenske Statsraad efter Rigsaktens § 5 ved deslige Sagers Behandling, fremgaar af den Motivering, som det svenske Konstitutionsutskott gav et Forslag i nævnte Retning paa Rigsdagen i 1872. Utskottet udtalte nemlig, at den forøgede Deltagelse i de vigtigere diplomatiske Sagers Behandling, der saaledes vilde komme Norge tildel, ogsaa fra svensk Synspunkt burde ansees ønskelig, da den uden Tvivl udgjorde en Betingelse for, at en kraftig Optræden til Opretholdelse af Regjeringens ydre Politik skulde i fornødent Fald med Sikkerhed kunne paaregnes fra Norge.

Naar ikke desto mindre de omhandlede Forslag ikke har rukket igjennem paa den svenske Rigsdag, og denne i 1885 indskrænkede sig til at give den svenske Statsminister Adgang til den ministerielle Konselj, har dette særlig været begrundet ved, at da efter den norske Grundlov alle den norske Regjerings og Statsraadsafdelingens Protokoller skal forelægges Storthinget, og den norske Regjerings Betænkning som Regel skal indhentes om de Traktater og Forbund, der kommer til Behandling efter Rigsaktens § 5, vilde Følgen deraf blive, at det norske Storthing fik et Kjendskab til disse Sager, som unddroges den svenske Rigsdag.

Forsaavidt herved sigtes til Storthingets Granskning af Sager, hvis Hemmeligholdelse ikke er paakrævet af noget politisk Hensyn, synes imidlertid den anførte Indvending ikke at kunne tillægges nogen Vægt. Det antages nemlig, at hvert Rige bør have Adgang til her at bestemme, i hvilken Udstrækning det gjennem sin Nationalforsamling vil kontrollere sin Regjerings Befatning med Rigernes fælles Anliggender.

Heller ikke Hensynet til Nødvendigheden af enkelte Sagers Hemmeligholdelse antages imidlertid at være nogen Hindring mod at lade diplomatiske Sager i Almindelighed behandle i Statsraadet. Med Hensyn til saadanne Sager vil man visselig ikke fra norsk Side modsætte sig, at vedkommende Protokoller i Henhold til Kongens Beslutning tilbageholdes fra den almindelige Granskning, indtil Grunden for Hemmeligholdelsen er ophørt. Man har ogsaa fra en tidligere Leilighed Exempel paa, at Hensynet til Hemmeligholdelsen ikke har været anseet som nogen Hindring mod diplomatiske Sagers Behandling i sammensat Statsraad.

Da saaledes Kongen i 1864 anholdt om Storthingets Samtykke til at anvende Norges Linietropper m. v. til Bistand for Danmark under dets Krig med Tyskland, udtalte han, at for paa den ene Side at sætte Storthinget istand til at danne sig en selvstændig Mening om Sagen og for paa den anden Side ikke at afvige fra den Hemmeligholdelse af diplomatiske Aktstykker, som, foruden at være be-

grundet i de ved internationale Forhandlinger gjældende Vedtægter, var uomgjængelig fornøden, for ikke at skade Rigernes Forhold til fremmede Magter, vilde han lade Storthinget tilstille Protokollerne over de i Sagens Anledning afholdte sammensatte Statsraad samt Afskrifter af den norske Regjerings Betænkninger, hvilke Dokumenter dog paa Grund af sit Indhold ikke for Tiden burde komme udenfor Storthingets Medlemmers Kundskab. Til at gjennemgaa de diplomatiske Aktstykker, hvis Natur gjorde en endnu strengere Hemmeligholdelse fornøden, indbød Kongen Storthinget til at udvælge en Komite, der, mod at ansees forbunden til Taushed, vilde erholde sig bemeldte Aktstykker tilstillede (jfr. det overordentlige Storthings Forhandlinger i 1864, S. Nr. 10).

Forsaavidt man forøvrigt til yderligere Betryggelse skulde finde det fornødent i Grundlov og Rigsakt at optage udtrykkelige Bestemmelser, tilsigtende at sikre visse Sagers Hemmeligholdelse, antages der ikke at ville gjøres nogen Indvending herimod fra norsk Side.

De øvrige Hensyn, som har været anførte for de diplomatiske Sagers Foretagelse i Konseljen istedenfor i Statsraad, antages ikke i vore Dage at have den Vægt, at de bør begrunde nogen afvigende Behandling af disse Statssager. Den fornødne Hurtighed og Smidighed ved Sagernes Fremme vil ogsaa kunne opnaaes ved Behandlingen i Statsraadet, i hvilken Henseende specielt bemærkes, at Indhentelse af den norske Regjerings Betænkning efter Rigsaktens § 5 kan undlades, naar Tid dertil ei gives; og naar man har søgt en større Garanti for en Sags Hemmeligholdelse i den Omstændighed, at den kun gjøres bekjendt for en engere Kreds af Statsraadet istedenfor dette i sin Helhed, kan det bemærkes, at man maa have den Tillid til Mænd, der indehar de mest betroede og ansvarsfulde Stillinger i begge Riger, at de ikke ved Brud paa sin Taushedspligt sætter Rigernes Interesser paa Spil. Forøvrigt vil man i denne Forbindelse ikke undlade den Bemærkning, at den større Offentlighed, som i vore Dage udmærker saavel Forholdet mellem Staterne indbyrdes som den indre Statsstyrelse og Konstitutionalismens strengere Gjennemførelse i den sidste i det Hele gjør den udstrakte Hemmeligholdelse med Hensyn til de udenrigske Sager lidet praktisk.

Som det vil sees, opretholdes ved den ovenfor omhandlede Ordning den fornødne Enhed mellem Rigerne med Hensyn til de udenrigske Sager, der som angaaende det egentlige politiske Forhold til fremmede Magter maa være fælles for begge Riger paa Grund af deres Solidaritet i Krig og Fred. Hvad angaar de Organer, gjennem hvilke denne Rigernes politiske Viljesoverensstemmelse skal komme til Udtryk, kan man derimod ikke finde nogen Nødvendighed for, at disse maa være fælles. Denne Ordning kan ikke ansees begrundet ved det blotte Fællesskab i Statsoverhoved; de almindelige politiske folkeretslige Repræsentanter er Organer for en særlig Gren af Statsstyrelsen, dertil som andre høiere Statsfunktionærer udnævnte af Statschefen i hans Egenskab af den høieste exekutive Magt i Samfundet. Da nu hvert af de forenede Riger som før nævnt optræder i det europæiske Statssamfund som selvstændige folkeretslige Personligheder, uden Hensyn til Fællesskabet i Statsoverhoved, er heri Retten til en særlig folkeretslig Repræsentation begrundet.

Nogen Hindring herimod kan heller ikke antages at ligge i det mellem Rigerne indgaaede Fællesskab i Krig og Fred. Naar der i saa Henseende henvises til fremmede folkeretslige Forbindelser mellem flere Stater, maa det først mærkes, at her ingen Sammenligning kan trækkes med den saakaldte Forbundsstat, det vil sige, hvor de flere Stater til stærkere Opnaaelse af Sammenslutningens Øiemed har organiseret sig ikke blot udad, men ogsaa indad som én Stat, med fælles Repræsentation, Lovgivning m. v. Her fordrer Forbundsstatens indre statsretslige Organisation konsekvent, at den ogsaa udad optræder som en politisk Enhed, udrustet med en særlig politisk Repræsentation. Dette er Grunden til, at ikke de tyske Enkeltstater i det nuværende tyske Rige er tillagte nogen Adgang til særlig politisk Repræsentation ved Siden af den, som efter Rigsforfatningen tilkommer Riget som saadant. Ser man derimod hen til de saakaldte Statsforbund eller Statsforbindelser, sc. Forbindelser mellem flere selvstændige Stater, der for gjensidigt at forsvare den ydre Sikkerhed

er komne overens om at udøve visse Souverænitetsrettigheder, specielt Krigs- og Fredsretten, i Forening, vil Staterne kunne ordne den udenrigske Repræsentation paa hvilkensomhelst Maade, som ikke kommer i Strid med Forbundets Øiemed. «Fuldkommen gjennemført fordrer Forbundsstaten det folkeretslige Udtryk for den nationale Enhed udad i en enkel international Repræsentation af Forbundet, medens i Statsforbindelsen de enkelte Staters Repræsentationsret hos fremmede Magter kun behøver at indskrænkes gjennem de Bestemmelser, der tilsiges af Hensynet til den fælles Sikkerhed, altsaa gjennem Forbud mod krigerske Alliancer» (Holtzendorffs Encyklopædi, systematisk Del: den tyske Forfatningsret § 10).

Man maa fastholde, at i en Statsforbindelse indgaaet i gjensidigt Forsvarsøiemed, har enhver af de forbundne Stater i Kraft af sin Suverænitet Ret til egen Repræsentation, forsaavidt den ikke i Foreningsvilkaarene udtrykkelig er frafaldt. Og da som før nævnt Rigsaktens § 4 om Kongens Ret til at sende Gesandter ifølge Rigsaktens § 12 kun er en Gjentagelse af den norske Grundlovs § 26, der hjemler den norske Konge saadan Ret, og denne Grundlovs §§ 22, 28 og 92 derhos forudsætter, at Gesandter udnævnes paa samme Maade og skal opfylde samme Betingelser som andre norske Embedsmænd, kan en Frafaldelse som nævnt ikke fra norsk Side erkjendes at foreligge. For gjennem Repræsentationerne at sikre den samme politiske Optræden udad kan man gaa to Veie. Man kan i visse Retninger indskrænke Særrepræsentationernes politiske Kompetence, og forsaavidt til politiske Forhandlinger en fælles Repræsentation ved særlige Anledninger skulde findes ønskelig, vil det i hvert Fald være tilstrækkeligt, om Rigerne i paakommende Tilfælde enes om at sende en Gesandt i speciel Mission for at lede Forhandlingerne paa begge Rigers Vegne. Der kan her henvises til, at det «tyske Forbund», som paa de tyske Staters Vegne havde at fatte Beslutning om Krig og Fred og dermed beslægtede Forhold, og med hvis politiske Betydning de forenede Rigers ikke kan sammenlignes, under sin halvhundredaarige Tilværelse (1815—1866) kun ved to specielle Anledninger gjorde Brug af sin aktive Gesandtskabsret, nemlig ved Udsendelse af en Gesandt til Konferentserne i London i 1848 og 1864. Ved Siden deraf havde hver af de forbundne Stater Ret til at sende sine særlige Gesandter, hvis politiske Kompetence kun forsaavidt var indskrænket, som de ikke maatte afslutte nogen Overenskomst, der var rettet mod Forbundets eller de enkelte andre Staters Sikkerhed (Forbundsaktens Art. XI).

Imidlertid er Foreningens Øiemed ogsaa sikret ved en Ordning, hvorefter hvert Rige har sin særlige diplomatiske Repræsentation med almindelig politisk Kompetence, naar der kun haves Garanti for, at ikke denne Dobbelthed i Repræsentation leder til nogen Splittelse i den ydre politiske Optræden. Og en saadan Garanti vil ligge i den almindelige Regel, at en Gesandt ikke efter Indholdet af sit Kreditiv paa egen Haand vil kunne binde sin Regjering ved Overenskomster, som ikke først godkjendes af denne, eller tillades at paabegynde eller føre politiske Underhandlinger om Alliancer, Neutralitet eller lignende uden speciel Bemyndigelse fra sit Hjemland. At Rigernes Legationer under den nuværende Ordning i saa Henseende tiltrænger Instruktioner fra Kongen, er ogsaa udtrykkelig udtalt af Udenrigsministeren (jfr. Sth. Prp. Nr. 1 for 1894, Hovedp. X, Side 15). Ligeoverfor den Mulighed, at en Særgesandt kan overskride sine Instruktioner og paa egen Haand forhandle om Sager af politisk Betydning, maa bemærkes, at den samme Fare ogsaa er tilstede under Forudsætning af en fælles Repræsentation. Under begge Ordninger ligger Garantien deri, at Gesandten ikke vil endelig binde sin Regjering, og at denne i Tilfælde vil desavouere ham. I Tilfælde af dobbelt Repræsentation antages derhos det nødvendige Samarbeide mellem Gesandterne i rent politiske Sager at være skikket til at hindre ensidige Operationer, hvorved Instruktionerne overskrides. Naar man derfor — som efter den i det foregaaende forudsatte Ordning — i Forholdet Rigerne mellem sørger for at bevare den fornødne Enhed med Hensyn til den politiske Optræden udad, vil de særlige Repræsentationer i saadanne Sager kun blive Organer for Formidlingen af den for Rigerne fælles Udenrigspolitik, hvorom Kongen har fattet Beslutning

med Iagttagelse af de i saa Henseende foreskrevne statsretslige Former. Kongen kan saavel under Forudsætning af en dobbelt Repræsentation som under Forudsætning af en fælles i Instruktionerne trække saa snevre Grænser for Gesandternes selvstændige Optræden, som maatte findes hensigtsmæssigt, og at Ordningen med særskilte Gesandter skulde indebære nogen Fare for Splittelse, kan saaledes ikke erkjendes. Der maa i denne Henseende ogsaa tages Hensyn til, at vor Tids udviklede Kommunikationer har medført, at Regjeringerne i det hele kan give sine udenrigske Repræsentanter mere detaillerede Instruktioner end tidligere og ved at holdes à jour med Forhandlingernes Gang sættes istand til stadigt at fornye dem. I denne Forbindelse bemærkes, at det kun var under Forudsætning af, at Instruktionerne levnede det dobbelte Sæt Gesandter Raaderum til at handle efter eget Skjøn og Konduite, at den første Unionskomite fandt en saadan Ordning utilraadelig. Betragtede man derimod alene Gesandternes, ved deres Instruktioner foreskrevne Virksomhed, fandt Komiteen en dobbelt Repræsentation hos fremmede Magter overflødig og urimelig; thi Instruktioner for begge Rigers Gesandtskaber ved samme Hof maatte gives af den samme fælles Konge og blive enslydende for begge (jfr. Komiteens Motiver til §§ 42—47).

Det kunde siges, at en dobbelt Repræsentation nærmest vilde være overflødig, hvis Rigernes Diplomati udelukkende eller væsentlig havde rent politiske Opgaver at beskjæftige sig med. Saa er imidlertid som bekjendt ikke nu Tilfælde. Den moderne diplomatiske Repræsentation — og specielt den, som udsendes af de mindre Stater — har i Udviklingens Medfør tabt Størstedelen af de politiske Gjøremaal, som tidligere tillaa den. Hertil bidrager dels den mere almindelig gjennemførte konstitutionelle Regjeringsform, hvorefter de vigtigere politiske Forhandlinger ikke føres ved Hofferne, men ledes af de ansvarlige Regjeringer og under den Indflydelse, som de forskjellige Nationalforsamlinger øver til at søge udjevnet opstaaende Konflikter, dels ogsaa den ovenfor berørte Lethed for Regjeringerne til at give den udenrigske Repræsentation de fornødne Instruktioner, saaledes at dens Opgave i vigtigere Sager ofte indskrænkes til at overbringe og modtage færdige Viljeserklæringer. Men om Diplomatiets rent politiske Gjøremaal saaledes er reducerede, har det paa den anden Side faaet sig anvist Opgaver, hvormed det tidligere omtrent ingen Befatning havde. Under den stadigt stigende Vexelvirkning mellem de civiliserede Nationer paa de kulturelle og økonomiske Omraader, hvor de udfylder hinandens indbyrdes Behov, er det blevet Diplomatiets Hverv at formidle Staternes gjensidige Interesser og understøtte Hjemlandets Bestræbelser for at deltage i det store internationale Fællesarbeide. Og efter denne Opfatning af Diplomatiets Opgave er det mere end tænkeligt, at to Lande med saa forskjelligartede Næringsveie og naturlige Hjælpekilder som Norge og Sverige kan have saavidt divergerende Interesser at forfølge i Udlandet, at der for det ene Land kan være Behov for en diplomatisk Repræsentation paa et Sted, hvor det andet Land intet Behov har i saa Henseende.

Man skal i saa Henseende specielt paapege, at man fra norsk Side har fremholdt det ønskelige i at have en Gesandt i enkelte udeneuropæiske Stater, til hvilke man neppe nogensinde vil komme til at staa i nogen egentlig politisk Forbindelse, men hvor en kraftig Varetagelse af Landets Handels- og særlig Søfartsinteresser udkræver en Repræsentant med diplomatisk Rang, naar han skal faa den fornødne Indflydelse hos vedkommende fremmede Regjering. Og paa den anden Side har man fra norsk Side vanskelig kunnet indse Nytten af at bibeholde flere af dé nuværende europæiske Legationer, som kunde forsvare sin Plads under tidligere politiske Forhold, men som i Nutiden ikke synes at have nogen Statsinteresse af Betydning at opfylde. Naar der derimod aabnes ethvert Rige Adgang til at afgjøre, paa hvilke Steder det skal have en diplomatisk Repræsentation til Varetagelse af sine Interesser, vil en Kilde til Misstemning mellem Landene bortryddes, uden at Unionens Formaal i noget Mon svækkes.

Efter den her foreslaaede Ordning er det ikke Meningen at udelukke, at Rigerne betjener sig af den samme diplomatiske Repræsentation paa Steder, hvor de begge har til-

svarende Interesser og maatte finde det paakrævet at være repræsenteret. I Overensstemmelse med de gjældende Forfatningsbestemmelser antages det imidlertid rigtigst at gjennemføre denne Ordning saaledes, at de svenske Gesandter i Tilfælde bemyndiges til at varetage de norske udenrigske Anliggender, ligesom omvendt de norske Gesandter vilde kunne gives en tilsvarende Bemyndigelse fra svensk Side.

Sluttelig vil man gjøre den Bemærkning, at en Ordning med særskilt Udenrigsstyrelse for hvert Rige og en Samvirken mellem disse paa det rent politiske Omraade ikke vil give det ene Rige nogen uforholdsmæssig eller uberettiget Indflydelse paa det andet Riges Bekostning. Man anser tvertimod Ordningen for at være den mest fuldkomne, da den med Bevarelse af Unionens store Formaal giver hvert Rige, hvad dets rettelig er. Den aabner hvert af Rigerne Adgang til at varetage sine Anliggender paa det udenrigske Felt, forsaavidt ikke Rigernes fælles solidariske Interesser deraf berøres. Og naar de sidste gjør sig gjældende, vil den skabe den bedste Garanti for, at de for begge Riger lige vigtige Anliggender varetages med største Omhu, og at den fælles Konge ved deres Afgjørelse faar den rigeste Anledning til at blive bekjendt med de Opfatninger, som gjør sig gjældende inden begge Riger. En saadan Ordning, der gjennemfører Jevnbyrdighedens og Selvstændighedens Princip i Harmoni med Unionens oprindelige Formaal, vil efter nærværende Fraktions Mening være den, som bedst betrygger Rigernes ydre Sikkerhed og deres indre Lykke.

Naar man paa andre Hold søger at befæste Unionen ved at iklæde den Former, der antages bedst at konsolidere Rigernes Sammenslutning i Forholdet udad, da maa det erindres, at Unionens Styrke ikke ligger i Organisationens ydre Fasthed, men i den Tilslutning, den har inden selve Folkene, og den Forstaaelse, hvormed den omfattes som et Værn om disses Frihed og Uafhængighed. Og en saadan Opfatning af Unionen vil vanskelig kunne næres, hvis den skulde paalægge noget af Folkene unødigt trykkende Baand eller blive en Hindring for dets frie Udfoldelse af sine Kræfter paa det aandelige eller materielle Omraade.

V.

Det vil fremgaa af den tidligere givne Oversigt over de gjældende Forfatningsbestemmelser, at nærværende Fraktion er enig med Komiteens øvrige norske Medlemmer deri, at det nu bestaaende Fællesskab i Konsulatvæsen kun er af rent faktisk, ikke af statsretsligt bindende Karakter. Konsuler omhandles overhovedet ikke i Rigsakten. Bestemmelserne desangaaende findes i Rigernes særskilte Grundlove. Selv fra deres Standpunkt, der gaar ud fra den urigtige Forudsætning, at den Kongen efter Rigsaktens § 4 tillagte Funktion, at sende og modtage Gesandter, maa behandles som et Fællesanliggende, kan ikke denne Regel gjøres gjældende med Hensyn til Konsuler. Rigsaktens § 4, første Led, der som anført kun er en Gjentagelse af den norske Grundlovs § 26, handler alene om Kongens Ret til at sende og modtage Gesandter, medens Grundlovens § 22 udtrykkelig nævner Konsuler ved Siden af Gesandter, og § 92 kun træffer Bestemmelse om de førstnævnte. At man heller ikke fra svensk Side har opfattet det omhandlede Udtryk i § 26 i en mere udstrakt Betydning, kan sluttes deraf, at det i det af Kommissærerne til Storthinget i 1814 overleverede Grundlovsforslag var gjengivet med «Ministrar», der ubestridelig kun sigter til diplomatiske Tjenestemænd.

Forsaavidt det har været anført, at det overordentlige Storthing i 1814 gjennem Forkastelsen af Repræsentanten Konsul Konows Forslag om Oprettelse af særskilt norsk Konsulatvæsen opgav Norges Ret i saa Henseende, vil en nærmere Undersøgelse af Konows Forslag og Storthingets Behandling af samme vise, at denne Opfatning er urigtig.

Konsul Konow fremsatte sit første Forslag om, at Norge skulde have egne Konsuler, den 27de Oktober ved Storthingets Behandling af Grundlovens § 22. Forslaget maa antages egentlig at have gaaet ud paa, at man — som en administrativ Foranstaltning — strax skulde ansætte særskilte norske Konsuler. At Forslaget saaledes havde en rent praktisk og ikke konstitutionel Betydning, fremgaar deraf, at Proponenten i Forbindelse med Forslaget om egne Konsuler tillige foreslog «en ringere Told for Ladninger i norske

end i andre, selv svenske Skibe, at Handelskomiteer maatte oprettes i enhver af Norges Handelsstæder, og til Slutning, at intet Monopol maatte tilstaaes noget Etablissement eller Individ i Sverige til Norges Handlendes Præjudice». Afgjørelsen af disse Spørgsmaal laa imidlertid udenfor Konstituenternes Opgave, hvorfor «Storthinget ikke indlod sig i det af Konsul Konow foreslaaede, men bifaldt enstemmig Komiteens Indstilling i Henseende denne Paragraf» (jfr. Sth. Forh. i 1814, Udgave af 1835, Side 395). Storthinget fastholdt altsaa herved, som før nævnt, en Redaktion af Grundlovens § 22, der i Modsætning til de svenske Kommissærers Forslag udtrykkelig forudsatte Norges Ret til at have saavel Konsuler som Gesandter som særlige norske Embedsmænd.

Konsul Konow fremsatte derefter den 1ste November et længere skriftlig forfattet Forslag til Ordning af Konsulatvæsenet. Dette Forslag, der er dateret 30te Oktober 1814, var rettet paa to forskjellige Gjenstande:

1) Etablering af særskilt norsk Konsulatvæsen paa Grund af de stridende norske og svenske Interesser; Forslaget gaar forsaavidt ud paa det samme som Konows ovennævnte Forslag af 27de Oktober, og 2) «at enhver norsk Konsul burde kunne ansættes og afskediges efter en Forestilling fra de Handlende, dog saaledes, at derom voteredes ved Storthinget». Dette begrundedes ved, at de Handlende, der alene lønnede Konsulerne ved Gebyrerne, og som væsentlig havde Forretninger med dem, havde den største Berettigelse og Kompetence til at afgjøre, hvem der burde være Konsuler. At henlægge Ansættelsesmyndigheden til Regjeringen antoges i saa Henseende ikke tilstrækkelig betryggende. Vedtagelsen af denne Del af Forslaget vilde have medført Forandring i de af Storthinget allerede vedtagne §§ 21, 22 og 92, der forudsætter, at Konsulerne som Embedsmænd udnævnes af Kongen.

Naar det i Storthingets Protokol for 1ste November heder, at Konows Forslag forkastedes med 52 Stemmer (jfr. Sth. Forh. l. c. Side 483), maa denne Beslutning antages at referere sig til den ovenfor som No. 2 betegnede Del af Forslaget, medens man ved denne Leilighed intet afgjorde med Hensyn til Spørgsmaalet om at etablere eget norsk Konsulatvæsen. Thi netop det omhandlede Forslag af Konow af 30te Oktober blev senere taget under Behandling af en i Mødet den 12te November nedsat Komite, der skulde «gjennemgaa de øvrige Forslag, som i Anledning af forskjellige Gjenstande er indkomne, og som endnu er uafgjorte». (Sth. Forh. l. c. Side 646). Og denne Komite, som talte flere af Storthingets mest fremtrædende Mænd, som Diriks og Grev Wedel, udtalte i sin Indstilling af 15de November — altsaa efter Foreningens Stiftelse — bl. a. følgende om det omhandlede Forslag af Konow (Sth. Forh. l. c. Side 708):

«Med Hensyn til særskilte Konsuler for Norge, da troede Komiteen det gavnligt at at ytre det Ønske for Hans Majestæt, at saafremt det skulde vise sig, at Norge led ved at have fælles Konsuler med Sverige, da at særskilte Konsuler for Norge maatte vorde beskikkede».

Ved Indstillingens Behandling i Storthinget den følgende Dag, den 16de November, besluttede Storthinget med Hensyn til det omhandlede Punkt, at intet i Anledningen skulde indføres i den almindelige Ansøgning til Kongen (Sth. Forh. l. c. Side 724). Heri kan man dog ikke se en Erkjendelse af, at det fælles Konsulatvæsen allerede skulde være konstitutionelt fastslaaet, men kun en Udtalelse om, at man foreløbig vilde vinde nærmere Erfaring for, hvorledes det fælles Konsulatvæsen i Praxis virkede, forinden man traf nogen Forføining til at bevirke Fællesskabet ophævet.

Som af Komiteens øvrige norske Medlemmer paavist, havde heller ikke Sverige i 1814 indordnet Konsulatvæsenet som en integrerende Del af Udenrigsstyrelsen. Man skal her kun tilføie, at den i Sverige raadende Opfatning af Forskjellen mellem diplomatiske Udsendinger og Handelsagenter eller Konsuler synes at have faaet et skarpt Udtryk derigjennem, at de sidste efter den nye Statsskiks Indførelse i 1809 ikke er blevne udnævnte i ministerielt Raad overensstemmende med Regjeringsformens § 32, men som andre Embedsmænd i ordinært Statsraad. Og hvis man efter Foreningens Stiftelse fra svensk Side havde anseet Konsuler indbefattede under

den diplomatiske Etat og med Støtte i Rigsaktens § 4 havde villet gjøre en Fællesbehandling anvendelig overfor dem, da maatte denne ikke blot være udstrakt til Konsulers Udsendelse, men ogsaa til fremmede Konsulers Modtagelse. Men allerede i 1815 oversendte Udenrigsministeren til den norske Regjerings Behandling Andragende om Exequatur for fremmede Konsuler i Norge, og efter nogen Vaklen blev det efter 1818 sikker Praxis, at saadan Exequatur meddeles i norsk Statsraad.

I denne Forbindelse kan derhos henvises til den norske Grundlovs § 111, hvorefter Norge har Ret til at have sit eget Koffardiflag. Det er imidlertid en i Folkeretten almindelig anerkjendt Grundsætning, at enhver Stat, som fører særskilt Handelsflag, ogsaa har Ret til egne Konsuler.

Medens der saaledes i Norge vistnok ikke raader Meningsforskjel om, at det nu bestaaende Fællesskab i Konsulatvæsen er af uforpligtende Art, har der som bekjendt i de senere Aar med Styrke været reist Krav paa en Udskiftning af dette, og det uden Hensyn til Meningsforskjel i politisk Henseende eller i Henseende til den hensigtsmæssigste Form for Udenrigsstyrelsens Ordning. Kravet er nemlig blandt andet Udtryk for en inden Forretningskredse udbredt Opfatning af, at Norge efter den nuværende Ordning af Konsulatinstitutionen ikke har tilstrækkelig Nytte af samme, og at den derfor bør omorganiseres. Men ligesom en saadan Omorganisation ikke vil kunne gjennemføres, medmindre Institutionen underlægges de norske Statsmyndigheders Raadighed, saaledes vil dette ogsaa være nødvendigt for med den fornødne Hurtighed og Lethed at iværksætte de Reformer, som stadigt melder sig i Udviklingens Medfør og paa Grund af Omvexlingen af de Forhold, hvorunder Institutionen virker. Ordningen med et fælles Konsulatvæsen, som kunde benyttes ved Foreningens Stiftelse, da Norges Skibsfart og Handel efter Krigsaarene laa nede, virker ikke lige tilfredsstillende i Nutiden, da Riget har saa stærke økonomiske Interesser at varetage i Udlandet.

Man vil her minde om, at Konsulatinstitutionens Formaal oprindelig særlig har været at fremme Hjemlandets Handel og andre Næringsveie og beskytte Landsmænds Interesser i Udlandet. Senere henlagdes til Konsulerne forskjellige Embedsforretninger af administrativ og judiciel Karakter, ved Siden af deres oprindelige Gjøremaal. I den senere Tid har dog de store Kulturlande udfoldet stærke Bestræbelser for atter at henvise Konsulerne til disse Opgaver og i det hele udnytte det konsulære Korps til paa fyldigste Maade at varetage Hjemlandets økonomiske Interesser i Udlandet. Under Hensyn til den stedse skarpere Konkurrance paa Verdensmarkedet og de Vanskeligheder, som Landenes forskjellige handelspolitiske Systemer har lagt i Veien for den frie Vareudvexling, har man indseet Nødvendigheden af at give den hjemlige Handel, Industri og Skibsfart al den Støtte, som har kunnet ydes gjennem de faste udenlandske Institutioner. Og at Bevægelsen ikke blot er en forbigaaende Tidsbølge, men begrundet i dybere liggende økonomiske og politiske Betragtninger, fremgaar deraf, at den fremtraadte omtrent samtidigt i en Række forskjellige Stater, og, forsaavidt Spørgsmaalene ikke har fundet sin Løsning, endnu i disse beskjæftiger Statsmyndighederne og den offentlige Mening. Man kan her henvise til, at man i Frankrige — nærmest som Følge af det stadigt stigende Underskud i Handelsbalancen — i Begyndelsen af 80-Aarene nedsatte to Kommissioner, for i forskjellige Retninger at reformere Konsulatvæsenet; og senere har den ene Handelsminister efter den anden taget Spørgsmaalet op og gjennem dertil sigtende Forslag søgt at udvikle den udenlandske Handel. Resultatet af disse Bestræbelser har hidtil væsentlig bestaaet i Oprettelse af faste udenlandske Handelskamre, staaende under vedkommende Konsuls Kontrol, et fastslaaet Krav til en grundig videnskabelig og faglig Fordannelse hos de Mænd, som skal ofre sig for Konsulattjenesten, og Organisationen af en permanent, konsultativ Konsulatkomite, som til enhver Tid skal give sagkyndige Udtalelser om Konsulatanliggender og indkommende Reformforslag. — Ogsaa i Østerrige og Ungarn er i den senere Tid Tyngdepunktet for den konsulære Virksomhed flyttet over i den økonomiske og kommercielle Sfære, saaledes, at Konsulerne som sin Regjerings Repræsentanter arbeider med det bevidste Formaal, at søge opretholdt den ogsaa

i det internationale økonomiske Liv fornødne Ligevægt. «I Løbet af mer end 10 Aar har her foregaaet en anerkjendelsesværdig Reformation i den Retning, at skabe en livligere Rapport mellem Konsulen og Kjøbmændene, at erstatte de blotte skablonmæssige Kontorforretninger med kommerciel Virksomhed og med Eftertryk og Konsekvents at formaa Konsulerne til et indgaaende Studium af Afsætnings- og Kreditforholdene i de Egne, hvorhen vor Export gaar, navnlig i de østlige Lande» [1]). I Tyskland har der siden Begyndelsen af 80-Aarene paa en Række Handelsmøder været reist Krav paa en Reformering af det tyske Konsulatvæsen, særlig tilsigtende en Skjærpelse af Fordringerne til Konsulernes Fordannelse, en forandret Ordning med Hensyn til deres Indberetninger, hvorved deres Indhold bedre kan tilgodegjøres for Forretningsverdenen, samt en Forøgelse af de lønnede Konsulers Antal [2]). Hidtil er dog væsentlig Kravene kun imødekomne i sidstnævnte Retning, hvorved er at mærke, at Tyskland underholder et forholdsvis stort Antal Embedskonsuler, deriblandt 49 udenfor Europa. — I Belgien har man i de senere Aar helt omdannet sit Konsulatvæsen med Sigte paa de særlige Formaal, som Institutionen der skal tjene, nemlig Fremme af Landets Handel og Industri. Uden at man her skal gaa nærmere ind paa Enkeltheder ved Ordningen, skal det kun nævnes, at af ca. 30 lønnede Konsuler er $^2/_3$ ansatte udenfor Europa, og at det er Embedskonsulernes væsentligste Opgave at studere vedkommende Lands almindelige og specielle Ressourcer, for paa Grundlag af de derom afgivne Indberetninger og ved sin Virksomhed forøvrigt at fremme den belgiske Industris Interesser. — I Danmark har man ved Love af 14de April 1893 og 31te Januar 1896 foretaget væsentlige Reformer i sit Konsulatvæsen. For at lette Skibsfarten har man gjennemført en Omlægning af Skibenes Konsulatafgifter, saaledes at disse betales direkte i Statskassen og medfører mindre Byrder for Skibsfarten. For derhos at sikre sig en kraftigere Varetagelse af Landets økonomiske Interesser i det Hele har man forladt det tidligere System med sportellønnede Konsuler og gaaet over til en Ordning med fastlønnede Embedskonsuler, som efter Planen skal ansættes paa en Flerhed af de vigtigste Handelspladse, bl. a. 8 udenfor Europa. — I England har man fornylig forøget Antallet af de særlige Handelsattachéer, hvis Opgave det er at give Indberetninger om Handelsforholdenes Udvikling i de dem underlagte Distrikter. Og endelig har de forenede Stater i Nordamerika, hvis vidt forgrenede og udmærket organiserede Konsulatkorps omspender den hele Verden, fornylig optaget Spørgsmaalet om at indføre forskjellige Reformer, særlig med Hensyn til Reglerne om Konsulers Ansættelse og Uddannelse.

Til de rastløse Bestræbelser, som i de forskjellige Lande er udfoldede for en stærkere Udnytten af det konsulære Korps til Fremme af Hjemlandets Næringsveie, og som mange steds har gaaet Side om Side med en lignende Udvidelse af Diplomatiets Opgaver, finder man intet tilsvarende for Norges og Sveriges Vedkommende. Og Forholdet kan efter nærværende Fraktions Mening heller ikke være anderledes, uden at man derigjennem vil udtale nogen Miskjendelse af de Forsøg, som hidtil kan være gjort paa at afhjælpe enkelte Svagheder ved det nu bestaaende fælles Konsulatvæsen. Thi en kraftig Reform i oven omhandlede Retning forudsætter, at Konsulen tilhører det Land, som han repræsenterer, og saaledes helt kan ofre sig for dets Interesser og er fuldt fortrolig med dets Næringsveie, Hjælpekilder og materielle Udvikling. Og om almindelige Hensyn tilsiger ikke at tage en Konsul af fremmed Nationalitet til at varetage et Lands økonomiske Interesser i Udlandet, saa bliver Betænkelighederne ved en saadan Ordning saa meget stærkere, naar Konsulen samtidig skal tjene et Land, som paa mange Felter har stærkt konkurrerende Interesser. Hvis han samvittighedsfuldt skal varetage ogsaa dette andet Lands Tarv, vil han paa Grund af sin Dobbeltstilling enten maatte modarbeide sit Hjemlands Interesser eller ogsaa forholde sig rent passiv. Og dette gjælder under vor nuværende Ordning ikke blot Tilfælde, hvor en konkurrerende norsk og

[1]) Mischler og Ulbrich: Österreichisches Staatswörterbuch 1896. Artikel Konsulate V.

[2]) Jfr. bl. a. Dr. Vosberg-Rekow: Die Reform des Deutschen Consulatwesens. Berlin 1897.

svensk Forretning søger Konsulens Bistand — saadanne Kollisioner kan jo siges ogsaa at indtræffe, naar begge de konkurrerende Forretninger tilhører Konsulens Hjemland, om end Resultatet af hans Virksomhed her ialfald kommer Hjemlandet tilgode; men Ordningens Svaghed vil særlig vise sig ved den Side af Konsulens Forretninger, der bestaar i den energiske Varetagelse af Hjemlandets almindelige Handelsinteresser, i Redegjørelser for det fremmede Lands Forbrugsbehov og Afgivelsen af almindelige og specielle Rapporter om de Brancher, hvori Hjemlandet med Udbytte vil antages at kunne deltage i den internationale Vareudvexling. En tysk Forfatter, som stærkt har taget Ordet for moderne Reformer af Konsulatvæsenet (Steinmann-Bucher: Die Reform des Konsulatwesens 1884, Side 14) har udtalt, at et internationalt farvet Konsulatvæsen kan passe saa længe, som man i Institutionen først og fremst eller omtrent udelukkende ser en Repræsentation af Rigets og dets Undersaatters stats- og privatretslige Interesser, men undervurderer dets Betydning for Folkets Økonomi; «men fra det Øieblik, da Rækken af Konsulernes Opgaver udvides til at omfatte Vareudvexlingen, Exportens Fremme, Undersøgelser om vedkommende Lands økonomiske Kræfter, Opsøgning af nye Afsætningsveie og Tilveiebringelse af Oplysninger, maa Konsulattjenesten antage en streng national Karakter. Udlændinger kan da blot anvendes i Nødsfald og ialfald kun i lavere Stillinger, fordi de bliver stillet overfor det Alternativ enten at forsømme den fremmede Stats Interesser, hvis Funktionærer de er, eller, hvis de vil virke for disse, da at komme i en høist betænkelig Stilling overfor sit eget Land». Disse Udtalelser, som Forfatteren har givet Anvendelse paa de saakaldte Valgkonsuler, maa saa meget stærkere gjælde et Lands faste Embedskonsuler.

Man skal i denne Forbindelse bemærke, at det ikke fra norsk Side har været paatænkt — som undertiden antydet — at omdanne Konsulerne til private Handelsagenter, der skulde optræde som Mellemmænd for Forretningsverdenen ved Afsætningen af norske Produkter i Udlandet. En saadan Virksomhed ligger udenfor den moderne Konsulatinstitutions Hensigt og er endog enkelte Steder ligefrem forbudt. Det er netop som Repræsentanter for Hjemlandets almindelige Handelsinteresser, at Konsulerne kan udsættes for den ovennævnte Interessekonflikt. Naar man for at undgaa denne har henvist til at oprette et særligt Sæt Handelsagenter, maa det bemærkes, dels at saadanne vil mangle det officielle Stempel, som Konsulerne har, og derfor i flere Henseender vanskeligere vil kunne opfylde sin Opgave, dels at Ordningen vil falde temmelig kostbar. For det samlede aarlige Bidrag, som fra Norge for Tiden betales til Konsulatvæsenet — ca. Kr. 600 000,00 [1]) — antages det at maatte kunne gjøre Fordring paa en effektiv og efter de norske Næringsveies Krav afpasset konsulær Institution.

Ved Spørgsmaalet om Konsulatvæsenets hensigtsmæssigste Ordning maa derhos tages særligt Hensyn til den vigtige Rolle, som Skibsfarten spiller for Norge. Det har en Handelsflaade, som i Størrelse er en af Verdens første, og hvis Betydning for Landets Økonomi ikke kan overvurderes. Men skal den norske Skibsfart kunne holde sig paa Tidens Høide og gjennem vexlende gode og slette Tider kunne holde sig oppe i Konkurrencen med andre Nationer, da maa det ansees nødvendigt, at en aarvaagen og energisk Styrelse varetager dens Interesser i de forskjellige Retninger. Dette kan efter en i Norge almindelig udbredt Opfatning, som deles af nærværende Fraktion, kun ske ved en Ordning, som henlægger Ledelsen af disse Anliggender til norsk Statsmyndighed og ikke til en Styrelse, som har sit Sæde i et andet Land. Naar det gjælder Iværksættelse af Reformer til Befordring af de norske Skibsfartsinteresser — som Oprettelse af nye Konsulater, en Forandring af Distriktsinddelingen, Omlægning af Skibsafgifter, Instruktioner tilsigtende at skaffe de Interesserede fornøden Veiledning m. v. — vil den offentlige Mening og de Impulser, som hentes fra denne, ikke kunne gjøre sig gjældende med den fornødne Styrke, naar Tyngdepunktet for Ledelsen ikke ligger inden Landet selv.

---

[1]) Dette Beløb udgjorde Bidraget i 1890, som er det sidste Aar, for hvilket man har Opgave over de samlede Konsulatafgifter; hertil kommer ogsaa Expeditionsafgifterne ved de ulønnede Konsulater, som dog er af forholdsvis liden Betydning.

Om Oprettelsen af en særlig norsk Konsulatinstitution tilsiges af disse almindelige Hensyn, forøges Vægten af disse ved den Omstændighed, at Forskjellen mellem Norges og Sveriges udenrigske Interesser paa intet andet Omraade træder saa stærkt frem som her. Fra norsk Side har man i de senere Aar reist stærke Krav paa en talrigere konsulær Repræsentation i de oversøiske Havne, hvor Sverige ingen tilsvarende Interesser har at varetage. I Norge har man derhos taget Ordet for en Inddragning af flere fastlønnede Konsulatposter i Europa, som er af liden eller ingen Interesse for vort Land, ligesom for Ophævelse af en Række af de nu bestaaende ulønnede Vicekonsulater. Og paa samme Maade kan Fluktuationer i Verdenshandelen og Udviklingen af det ene Riges særlige Skibsfartsinteresser skabe særlige Behov for dette til Ændringer i den konsulære Repræsentation, — Behov, hvoraf det andet Rige ikke berøres. Man vil herved ikke udtale sig om, hvorvidt det under det nu bestaaende Fællesskab har skortet paa gjensidig Imødekommen af de mere følelige Krav, som inden hvert Rige paa dette Felt kan have gjort sig gjældende; men man tror, at intet af Rigerne er tjent med en Ordning, som skal bygges paa stadige Kompromisser, og hvor man ingen sikker Garanti har for, at hvert Riges specielle Behov til enhver Tid kan blive opfyldt.

Blandt andre Reformer, som fra norsk Side har været bragt i Forslag for at forøge Konsulatinstitutionens Effektivitet, skal man her nævne Sikrelsen af en særlig fagmæssig Uddannelse hos de Mænd, som ofrer sig for den konsulære Bane, samt en Vexelvirkning mellem den tjenestgjørende Konsulsetat og Centralstyrelsen, saaledes at der aabnes Adgang til at indkalde Konsulatfunktionærer, særlig yngre, til at arbeide i den hjemlige Administration. Forat begge disse Reformer skal komme til sin Ret, er det imidlertid Forudsætningen, at hvert Rige overtager den udelukkende Ledelse af sit Konsulatvæsen.

Forøvrigt finder denne Fraktion af Komiteen det ufornødent her at gaa nærmere ind paa alle de Momenter, der fra norsk Side kan tale for en saadan Ordning. De bunder fra et rent praktisk Synspunkt i den Opfatning, at Konsulatinstitutionen paa Grund af sin nære Sammenhæng med Landets Næringsveie og økonomiske Udvikling bør ledes under fuld konstitutionel Kontrol og fra Midtpunktet af Landets øvrige Administration. Ligesom Institutionen ellers ikke vil faa den fornødne Elasticitet til til enhver Tid at kunne lempes efter de skiftende Krav, saaledes er et for Norge og Sverige fælles Konsulatvæsen uhensigtsmæssigt af den Grund, at Rigerne i Henseende til Skibsfart har divergerende Interesser og derfor trænger særegne Konsulater paa forskjellige Steder, medens de paa det rent kommercielle Omraade delvis har konkurrerende Interesser og forsaavidt ikke er tjent med at have et fælles Personale.

Ligeoverfor disse Hensyn kan man ikke tillægge de Grunde, som har været anførte for Bibeholdelse af fælles Konsulatvæsen, nogen Vægt. At en Konsul, som samtidigt repræsenterer begge Riger, skulde have større Autoritet og forsaavidt mere Udsigt til med Kraft at kunne hævde Rigernes Interesser, er et Moment, som er af liden praktisk Værdi. Civiliserede Nationer vil i Almindelighed sætte sin Ære i at opfylde alle retmæssige Krav, som fra fremmed Side gjøres gjældende overfor dem, og Konsulens Autoritet vil mere bero paa hans Dygtighed, personlige Optræden og Konduite, end paa om han repræsenterer en større eller mindre Magt. Og blandt mindre civiliserede Nationer vil Norge og Sverige efter Forholdets Natur alligevel i Regelen være afskaarne fra at sætte sine Paastande igjennem ved Magtpres. Forsaavidt der har været anført, at en fælles Konsulatinstitution falder mindre kostbar end særskilte, maa man henvise til de større indirekte Fordele, som den sidstnævnte Ordning kan byde Rigerne, og dernæst bringe i Erindring, at under Forudsætning af Fællesskab begge Riger maa bidrage til en Del Konsulater, hvoraf væsentlig kun det ene høster Nytte. Forøvrigt vil man ikke undlade at gjøre den Bemærkning, at det efter nærværende Fraktions Opfatning intet er til Hinder for, at Rigerne, ogsaa under Forudsætning af særskilt Konsulatvæsen, paa Steder, hvor de har samme Interesser at overtage, og ingen særlige Hensyn maatte tale derimod, benytter samme Person som Konsul. Man vil herigjennem kunne forene de økonomiske

Fordele, som derved kan vindes, med de Fortrin, som et effektivt organiseret og elastisk Konsulatvæsen medfører.

Ligesaalidt som nærværende Fraktion af Komiteen efter det anførte kan anbefale et rigsaktsfæstet Fællesskab i Konsulatvæsen, som foreslaaet af Komiteens svenske Medlemmer, ligesaalidt kan den anbefale den anden norske Fraktions Forslag om et fra hver Side opsigeligt fælles Konsulatvæsen. Dette Forslag gaar nærmest ud paa, at man samtidigt med at indordne Institutionen under et unionelt Udenrigsministerium strax skal gjennemføre visse Ændringer i det nu bestaaende Fællesskab og derpaa gjennem et Tidsrum af 15 Aar søge at vinde Erfaring om, hvorvidt Behovet for eget Konsulatvæsen derigjennem er tilfredsstillet, eller om man da med yderligere 5 Aars Varsel skal ophæve Fællesskabet. Men man kan ligesaa godt strax erkjende, at ingen Fællesordning vil blive tilfredsstillende. De foreslaaede Reformer vil ikke bøde paa den Hovedmangel, som klæber ved Fællesskabet i enhver Form: at en Administrationsgren, som staar i nær Forbindelse med flere af Landets vigtigste Næringsveie, ikke ledes fra Landet selv og under den almindelige konstitutionelle Kontrol.

Fællesordningen maa ansees tilstrækkelig prøvet. En opsigelig Ordning er desuden i sig selv saa utryg, at den allerede af denne Grund bliver uskikket til at reformeres og udvikles til at fungere paa en heldig Maade. Og dette vil endmere være Tilfældet, naar man tager Hensyn til den Uoverensstemmelse, som har vist sig i de to Lande i Henseende til Opfatningen af Konsulatvæsenets Opgave og Formaal som med Hensyn til dets Organisation. Flertallets Forslag antages kun at ville lede til, at man taber Tid med Hensyn til Iværksættelsen af flere af de Reformer, hvorpaa der i den senere Tid fra norsk Side har været reist Krav.

Med Hensyn til den af det norske Flertal foreslaaede Ordning af Konsulatvæsenet er det videre at mærke, at den heller ikke efter Udløbet af den bestemte Opsigelsesfrist vil aabne det ene Rige Adgang til at etablere noget selvstændigt Konsulatvæsen. Konsulerne skal vistnok blot udnævnes for det ene Land, men efter Forslaget til Forandringer i Rigsakten skal ikke blot Konsulatvæsenet i alt, som angaar Forholdet til fremmede Myndigheder, staa under den fælles Udenrigsministers Ledelse (§ 4, III), men denne skal altid have Adgang til Rigernes særlige Statsraad, naar Konsulatanliggender foreligger til Kongens Afgjørelse, og skal altid være foredragende i disse Sager (§ 4, VIII). Man vil ingen konstitutionel Garanti have for, at Sager vedkommende Konsulatvæsenets Organisation og om Konsulers Udnævnelse og Afskedigelse m. v. i Virkeligheden vil blive afgjorte af vedkommende Riges Statsmyndigheder og ikke overensstemmende med den Opfatning, som maatte hævdes af den foredragende, fælles Udenrigsminister, der som før berørt er væsentlig unddraget parlamentarisk og konstitutionel Kontrol fra de enkelte Riger.

Det er vistnok saa, at Oprettelsen af særskilt norsk Udenrigsstyre i flere Henseender vilde lette Etableringen af eget Konsulatvæsen. Man vil imidlertid her gjøre den Bemærkning, at der ikke efter nærværende Fraktions Opfatning existerer nogen saadan Forbindelse mellem Konsulatvæsen og Diplomati, at det skulde medføre nogen praktisk Vanskelighed at skride til Opløsning af Fællesskabet med Hensyn til den første Institution selv med Bibehold af Fællesskab i den sidste. Konsulerne som saadanne har ingen repræsentativ Karakter og befatter sig ikke med egentlig politiske Opgaver eller Løsningen af internationale Konflikter. Ved Siden af at varetage Hjemlandets almindelige Interesser og bistaa dets Undersaatter er de tillagt forskjellige Funktioner af judiciel eller administrativ Karakter; men indenfor Grændserne af det dem i saa Henseende meddelte Exequatur er de berettigede til selv at udøve sin Embedsvirksomhed og tiltrænger ikke dertil Bistand fra Diplomatiets Side. Forsaavidt man derimod vil benytte Konsulernes Tjeneste i Sager af diplomatisk Art, maa de dertil erholde speciel Fuldmagt af Udenrigsstyret. Og ligesaa vil den fremmede Regjering kunne gjøre Forestilling til Gesandtskabet, hvis der skulde findes noget at udsætte paa Konsulens Optræden, ligesom

Gesandten i samme Anledning gjennem Udenrigsstyret vil kunne gjøre Henvendelse til Konsulens Overordnede, som vil træffe den efter Omstændighederne fornødne Forføining. Herved antages begge Rigers Tarv tilstrækkeligt betrygget; ethvert af dem har den samme Interesse i ikke at kompromitteres ved sine Tjenestemænds Optræden i fremmede Lande Forøvrigt kan det bemærkes, at hvis en fremmed Magt skulde finde sig foranlediget til at tilbagekalde et meddelt Exequatur, ligger fra et folkeretsligt Standpunkt ikke deri noget Brud paa den internationale Forbindelse, netop fordi Konsulen som oven nævnt ikke har nogen repræsentativ Karakter.

Dersom en Særkonsul i et Land, hvor ingen diplomatisk Repræsentation forefindes, for at udføre et bestemt Anliggende tiltrænger at udrustes med diplomatisk Karakter, maa i den Anledning Henvendelse ske til Udenrigsstyret, som efter en nærmere Prøvelse af Sagen kan imødekomme eller afslaa Andragendet. Nogen Vanskeligheder skjønnes ikke denne Ordning at frembyde.

Af Indvendingerne mod særskilt Konsulatvæsen skal man endnu berøre den, at derved vilde det fælles Udenrigsdepartement miste det allermeste af sine Gjøremaal og dets Forretningsanliggender blive saa faa, at der næsten ikke længere var Grund til at opretholde det som særskilt Institution. Unionen, vilde berøves den største Del af, hvad der nu udgjør Fællesanliggender.

Den Omstændighed, at Konsulatanliggenderne udgjør det Væsentligste af Udenrigsstyrelsens Forretninger, viser, hvilken overveiende Betydning disse har for hvert Folk, og taler netop for, at de bør ordnes og forvaltes paa den mest betryggende og heldbringende Maade. Og da de, som paavist, efter sin Natur er særskilte og ikke fælles Anliggender, kan dette kun ske derved, at hvert Rige selv har dem i sin Haand. Unionens Værd og Nytte kan ikke bedømmes kvantitativt efter Mængden af fælles Anliggender, saaledes at man for at styrke den skulde henlægge Sager, som kun angaar det enkelte Rige, under fælles Forvaltning. Tvertimod vil en saadan Fremgangsmaade være farlig i unionel Henseende. Jo mere upaakrævet og unødigt Fællesskab man opretholder, desto flere Anledninger vil der blive til Uenighed, Strid og Misnøie.

Sluttelig skal man bemærke, at naar ogsaa Anerkjendelse af fremmede Konsuler af de andre Fraktioner er foreslaaet henlagt til et Statsraad, bestaaende af Raadgivere fra begge Riger, indeholder dette ikke blot en Udvidelse af det nu bestaaende statsretslige Fællesskab, idet, som før nævnt, fremmede Konsuler lige fra Foreningens ældste Tider er blevne anerkjendte i hvert Riges særskilte Statsraad; men Forslaget gaar videre, end det kan ansees paakrævet endog under Forudsætning af et rigsaktfæstet fælles Konsulatvæsen. Exequatur meddeles i Almindelighed af den lokale Regjering. Medens en Forbundsstat som det tyske Rige udsender Fælleskonsuler, anerkjender hver enkelt af de forbundne Stater særskilt fremmede Konsuler for sit Territorium; denne Ordning er grundet i den Betragtning, at man ikke gjennem Anerkjendelsen af de af en ny fremmed Stat udsendte Konsuler behøver tillige at anerkjende denne Magts folkeretslige Existents, hvorfor internationale Forviklinger ikke herigjennem fremkaldes[1]).

Ved Affattelsen af vor Betænkning har de svenske Fraktioners Begrundelse af sine Forslag været os utilgjængelige. Det samme gjælder paa et enkelt Punkt nær det norske Flertals Begrundelse.

Undertegnede Blehr og Konow skal særskilt anføre følgende:

Som foran fremhævet staar den af os anbefalede Ordning i den fuldeste Overensstemmelse med Rigsakten og nødvendigjør ingen Forandring i den. Det vil være en Selvfølge, at Kongen i et efter Rigsaktens § 5 sammensat Statsraad vil give begge Udenrigsministre enslydende Instrux med Hensyn til Udenrigs-

[1]) Saaledes erklærede Spanien udtrykkelig i 1867, at det ikke ved at modtage de af Victor Emanuel udsendte nye Konsuler havde til Hensigt at anerkjende det nye Kongedømme Italien. (Jfr. Despagnet: Cours de droit international [1894], Side 372).

politikkens almindelige Retning, og at han vil paalægge den at samraade sig med hinanden og holde hinanden à jour med enhver Forhandling med fremmed Magt, der angaar begge Riger, ligesom ogsaa enhver saadan Forhandling vil blive ledet af Kongen i Raad.

Om der imidlertid skulde være noget Ønske tilstede om at faa saadanne i sig selv naturlige Bestemmelser fastslaaet i Rigsakten, og om et lignende Ønske skulde gjøre sig gjældende med Hensyn til Reglerne om Protokollernes Meddelelse til Repræsentationerne eller deres Komiteer, vil der formentlig ingen Betænkelighed være ved at indgaa derpaa. I Forbindelse hermed kunde da medtages mere detaillerede Regler om Statsraadets Organisation.

En yderligere Grund til at tage Rigsaktens herhenhørende Bestemmelser under Revision ligger i den uklare Fortolkning, der er gjort gjældende med Hensyn til Udtrykkene i Rigsaktens § 5: «angaa begge Riger». Udtrykket har ført til en vaklende og usikker Praxis, som tildels maa betegnes som ganske uhjemlet. En Ombytning af disse Ord med klarere Udtryk, hvorved fremtidige Tvistigheder kan undgaaes, synes derfor særlig ønskelig til Sikrelse af Unionens lykkelige Fremtid.

Vi finder det derfor at være vor Pligt at fremlægge et Forslag til Ændringer i Rigsaktens §§ 4 og 5, hvorved disses Indhold klarere bestemmes, og hvorunder tillige Hensyn er taget til det foran anførte Krav paa nærmere Bestemmelser om Hemmeligholdelse m. v.

Der har været reist Spørgsmaal om ogsaa at medtage en Bestemmelse, der i visse Tilfælde kunde give Medlemmer af det ene Riges Statsraad Adgang til det andet Riges Statsraad, uden at dette forøvrigt skulde forandre sin Karakter af særskilt Statsraad for det ene Rige. Men da man formentlig vil kunne opnaa sit Øiemed lige godt ved Forhaandsforhandlinger mellem de to Regjeringers Medlemmer, har vi afstaaet herfra. Efter vort Forslag vil saaledes ogsaa Sager om Ordninger og Bestemmelser, der efter den af hvert Rige fattede Beslutning bør søge givne fælles for begge Riger, ligesom om Forandringer i Rigsakten blive at behandle i hvert Riges særskilte Statsraad, hvor der da i Tilfælde kan tages fornødent Forbehold om Beslutningens Gyldighed, forsaavidt samme skulde afhænge af, at der fattes lignende Beslutning i det andet Riges Statsraad.

Vi tillader os saaledes at fremsætte nedenstaaende Forslag til Forandring af Rigsaktens §§ 4 og 5.

Forslag

til Forandring af Rigsaktens §§ 4 og 5.

§ 4.

Kongen skal have Ret til at sammenkalde Tropper, begynde Krig og slutte Fred, indgaa og ophæve Forbund, sende og modtage Gesandter.

§ 5.

Diplomatiske Sager, der angaar begge Rigers Forhold til fremmed Magt, foredrages for og afgjøres af Kongen i Overvær af et lige Antal og mindst tre Medlemmer af hvert af Rigernes Statsraad, nemlig en Statsminister, Udenrigsministeren og et tredie Medlem, der skulle afgive sit Raad under det i hvert af Rigernes Grundlove bestemte Ansvar. I Tilfælde af Forfald for nogen af Statsministrene eller Udenrigsministrene indtræder andre Medlemmer af vedkommende Riges Statsraad.

Har Sagen sin Oprindelse fra et Forhold mellem fremmed Magt og det ene af Rigerne, foredrages den af dette Riges Udenrigsminister. I andre Tilfælde bestemmer Kongen, hvilken af Rigernes Udenrigsministre der først skal foredrage den.

Protokol føres i begge Landes Sprog og kontrasigneres af hvert Lands Udenrigsminister samt bliver efter de Regler, som i hvert af Rigerne gjælder om Statsraadsprotokoller i Almindelighed, at meddele begge Rigers Repræsentationer, medmindre Sagen angaar Forhold til fremmed Magt af saadan Beskaffenhed, at Hemmeligholdelse findes paakrævet. I saa Fald bliver Protokollen at tilstille Repræsentationernes vedkommende Komiteer med Forpligtelse til Hemmeligholdelse.

I saadanne Sager bliver forinden Sagens Foredragning for Kongen det norske og det svenske Statsraads Betænkning at ind-

hente, medmindre Sagen kræver saa hastig Afgjørelse, at Tid dertil ei haves.

Er der Spørgsmaal om at begynde Krig, skal saadan Betænkning fra hvert Riges Statsraad altid indhentes, tilligemed fuldstændig Beretning om hvert Riges Tilstand i Henseende til dets Finantser og Forsvarsmidler med videre. Efterat dette er skeet, sammenkalder Kongen et overordentligt Statsraad, bestaaende af lige mange og mindst 5 Medlemmer af hvert Riges Statsraad, og fremsætter da de Grunde og Omstændigheder, som i dette Tilfælde bør tages i Overveielse. De oven omhandlede Betænkninger og Beretninger fremlægges. Om disse Gjenstande fordrer Kongen Statsraadernes Betænkning, hvilken de skulle enhver for sig afgive til Protokollen, under den Ansvarlighed, hvert Riges Grundlov bestemmer, og har da Kongen Ret til at tage og udføre den Beslutning, han anser gavnligst for Rigerne.

Den forberedende Ledelse af diplomatiske Sager, der i hvert af Rigerne tilkommer dets Udenrigsminister, sker for alle ovennævnte Sagers Vedkommende i Samraad med det andet Riges Udenrigsminister, der til enhver Tid meddeles fuldstændige Oplysninger desangaaende.

Efter nærværende Paragrafs almindelige Regler bliver endvidere at behandle Sager, som angaar Anordningen af Rigernes Styrelse under Kongens Forfald og Valg af Tronfølger samt Kongens Beslutninger angaaende personlige Forhold vedkommende Kongehusets Medlemmer, som Ægteskabstilladelse med videre.

O. Blehr. **Konow.** **J. Løvland.**

Bilag a.

Yttrande och förslag

af

von Ehrenheim, Sparre, von Steyern, Restadius

och

Olof Jonsson.

Vid den revision af gällande unionella bestämmelser, hvilken det ålegat komitén att förbereda, förekommer i främsta rummet frågan om ordnande af utrikesstyrelsen. I följd af det ändamål, som måste antagas vara med revisionen åsyftadt — att så fullständigt som möjligt genomföra likställigheten inom unionen -- torde det hafva legat utom komiténs uppdrag att söka grunda den blifvande lagstiftningen i detta ämne på den nu gällande regeln, att utrikesministern är en svensk embetsman, som är medlem af det svenska statsrådet och ansvarig för sin embetsförvaltning endast inför svensk myndighet. Icke heller mana de reformförsök, som på sådan grundval under senare tid blifvit gjorda, till fortsatt arbete i denna riktning. Bibehållandet af den nuvarande regeln synes derföre böra ifrågakomma endast i det fall, att icke någon annan och mera tillfredsställande ordning kan bringas till stånd.

De förslag til frågans lösning, som inom komitén varit föremål för närmare utredning, och hvilka öfverhufvud lära vara de enda, som kunna komma i betraktande, äro: att begge rikenas utrikes angelägenheter handhafvas af en gemensam utrikesminister, svensk eller norsk man, eller att hvartdera riket har sin särskilde utrikesminister. Sistnämnda alternativ anses enligt en inom Norge i senare tider ofta uttalad mening bäst öfverensstämma med unionens ändamål, och man har till och med från detta håll sökt göra gällande, att en sådan anordning kunde genomföras utan ändring af riksakten. På samma gång vi måste beteckna denna lagtolkning såsom oförenlig ej blott med riksaktens andemening, utan och med ordalydelsen i dess § 7, hafva vi ej heller kunnat lemna vår medverkan till föreningsfördragets ändring i det anförda syftet. Äfven om man ej fattar unionens uppgift vidträcktare än såsom gemensamhet i krig och fred, förutsättes för detta ändamål enhet i ledningen och handhafvandet af de ärenden, som angå rikenas förhållande till främmande makter. Men med två utrikesministrar gifves det enligt vårt förmenande icke någon möjlighet att upprätthålla denna enhet utan att ledningen lägges uteslutande i den oansvarige konungens hand, eller ock den ene af utrikesministrarne erhåller en afgjordt öfverordnad ställning i förhållande till den andre. I det förra fallet har man till båda rikenas skada uppoffrat en af det konstitutionella statsskickets vigtigaste grundsatser; i det senare har man gifvit till spillo den likställighet mellan rikena, som det skulle vara den nya lagstiftningens uppgift att omgärda med grundlagens hägn. I öfrigt hafva de försök, som blifvit inom komitén gjorda, att utstaka former för åstadkommande af nödig samverkan mellan utrikesministrarne inbördes samt mellan dem och de särskilda rikenas sändebud i utlandet, äfvensom för underhållandet af de diplomatiska förbindelserna med främmande makter, hos oss stadgat den öfvertygelsen, at anordningen, oriktig till sin princip, icke heller är utförbar i tillämpningen. Man måste betvifla, att någon främmande makt skulle finna sig vid att under så beskaffade, för den diplomatiska samfärdseln hittills okända dubbelformer träda i förbindelse med de förenade rikena, hvilka i politiskt hänseende gent emot utlandet hittills varit och väl äfven för framtiden skulle förblifva en enhet Vi hålla alltså före, att anordningen med två utrikesministrar ikke kan förlikas vare sig med de begge rikenas vigtigaste intressen eller ens med unionens fortfarande bestånd.

Att åter enligt det andra alternativet — gemensam utrikesminister, svensk eller norsk man — kan genom ömsesidigt tillmötesgående vinnas en för båda rikena tillfredsställande lösning af frågan om utrikesstyrelsens ordnande på likställighetens grund, har redan blifvit af svenska statsrådet framhållet i dess yttrande till protokollet i sammansatt statsråd den 14 januari 1893. Äfven en sådan lösning saknar

dock icke sina svårigheter. Det har hittills, icke minst från svensk sida, antagits, att gemensam utrikesminister icke kunde tänkas utan gemensamt unionsparlament, som skulle kunna för begge rikenas räkning utöfva den nödiga kontrollen å utrikesministerns embetsverksamhet och anslå erforderliga medel till upprätthållande af den diplomatiska och konsulära förbindelsen med utlandet. I och för sig innebär en sådan representation icke något mot den nuvarande unionens grundtanke stridande eller för de särskilda rikenas sjelfständighet hotande. Svårigheten att blifva ense i fråga om sammansättningen af ett gemensamt parlament eller en gemensam delegation af båda ländernas riksförsamlingar torde emellertid för en lång framtid lägga hinder i vägen för tankens realiserande. A ena sidan kan man ej begära, att Norge skulle finna sig vid att i en representation, sammansatt efter folkmängden, i hvarje fråga, der olika intressen rikena emellan kunde göras gällande, stanna i en afgjord minoritet. A andra sidan skulle en representation, bestående af lika många ledamöter från hvarje rike, knappast kunna tillvinna sig förtroende från svensk sida utan vissa betryggande bestämmelser rörande sättet för åstadkommande af bindande beslut, i fråga om hvilka bestämmelser meningarne hittills visat sig ganska delade. Man kan nemligen, beträffande det slag af representation, hvarom nu närmast är fråga — en af båda riksförsamlingarna utsedd delegation — ej värja sig för den farhågan, att olikheten i riksdagens och stortingets sammansättning skulle bereda Norge ett gifvet öfvertag inom en af lika många ledamöter från hvartdera riket bestående delegation, der ärendena afgjordes efter de flesta rösterna. Den norska afdelningen af delegationen, utsedd af en enkammarsrepresentation och utgörande ett troget uttryck af tänkesätten hos dennas majoritet, skulle uppträda med vida större samlad kraft än den svenska, utgången till hälften från hvardera af riksdagens kamrar, hvilka väljas efter olika grunder och derföre mången gång kunna antagas hylla sinsemellan olika uppfattningar af de på delegationens afgörande beroende frågor. Att åter för ett delegationsbeslut, som innebure antagande af ett väckt förslag, fordra pluralitet inom hvardera af delegationens begge afdelningar vore att stänga den utväg att finna en lösning, som nu å svensk sida står öppen, då riksdagens kamrar i en anslagsfråga stannat i olika beslut. I stället för att i dylika fall afgörandet beror på båda kamrarnes sammanräknade röster, skulle inom delegationen endera kammaren kunna genom sina representanter inlägga veto mot en ifrågasatt förändring i den ena eller andra riktningen af ett gemensamt anslagsbelopp. Delegationen skulle härigenom förfela sin hufvudsakliga uppgift, i det att den i vissa fall blefve mindre egnad än riksförsamlingarna sjelfva att i de unionella budgetsfrågorna åstadkomma annat än rent negativa resultat.

Men äfven om enighet kunde vinnas angående delegationens sammansättning, skulle dess verksamhet, inskränkt till granskning af de i utrikes ärenden förda statsrådsprotokoll samt behandling af utrikesbudgeten och möjligen af apanagefrågor, svårligen blifva af den vigt och betydelse, att den kunde, annat än undantagsvis, tillvinna delegationen något allmännare intresse eller rättfärdiga uppehållandet af en så vidlyftig och omfattande apparat.

De betänkligheter, som sålunda möta mot inrättandet af en regelbundet sammanträdande, med beslutanderätt utrustad gemensam delegation, och hvilka i viss mån gälla äfven delegationer, som tillfälligtvis sammanträda för att i sista hand afgöra frågor, i hvilka riksförsamlingarna eller deras utskott stannat i olika beslut, förlora väsentligen sin betydelse, derest delegationens verksamhet skulle inskränkas till att förbereda och utreda ärendena, innan de förekomma till afgörande hos riksförsamlingarna. Det har i sådant hänseende föreslagits, att när likartade frågor om ändring i utrikesbudgeten eller förslag att i en eller annan form göra ansvar gällande mot den gemensamme utrikesministern väcktes inom begge representationerna, de utskott, som hade att handlägga dylika frågor, skulle med hvarandra sammanträda till gemensam förberedande öfverläggning i ämnet. Om ock härigenom kunde vinnas, att missförstånd och ensidiga uppfattningar i många fall undanröjdes och att sammanstämmande beslut lättare komme till stånd, möta deremot betydande svårigheter att så ordna de gemensamma samman-

trådena, att de hvarken verka rubbning i någondera riksförsamlingens arbeten eller undanskjutas så, att vigtiga frågor längre tid hållas sväfvande. Med hänsyn härtill hafva ock de svenske ledamöter af komitén, som till en början omfattat detta förslag, ansett sig icke böra nu vidhålla detsamma, helst som enligt deras åsigt under nuvarande förhållanden ingen utsigt förefinnes att få det genomfördt. Delegationstanken har nemligen så i den ena som i den andra formen väckt enhälligt motstånd från de norske komitéledamöternas sida [1]).

Då vi af dessa anledningar nödgats afstå från försöken att åvägabringa en för rikena gemensam representation, återstår att söka ordna såväl kontrollen som bevillningsmyndigheten under förutsättning att dessa komma att utöfvas af hvarje lands representation för sig.

Hvad då beträffar utrikesministerns ansvarighet och i första rummet den juridiska, bör naturligtvis denna göras gällande inför en för rikena gemensam, opartisk och oberoende riksrätt, om hvars sammansättning det ock visat sig jemförelsevis lätt att komma till enighet. Rättigheten att granska de i utrikes ärenden hållna statsrådsprotokoll och den dermed förenade åtalsrätten hafva, till åstadkommande af fullständig likställighet mellan representationerna och för bevarande af nödig sekretess vid sysslandet med en del af dessa ärenden, uppdragits åt ett af hvartdera representationen utsedt utskott. Att åtalsrätten sålunda sjelfständigt utöfvas af hvarje representations utskott för sig utan att dertill fordras sammanstämmande beslut af begge utskotten, har ansetts icke möta några betänkligheter, under förutsättning att den gemensamma riksrätten blir sammansatt på ett sätt som innebär full trygghet för en sansad och rättvis dom.

För utkräfvande af den parlamentariska ansvarigheten finnes, såsom bekant är, en särskild form stadgad i den svenska regeringsformens § 107, enligt hvilken riksdagen kan hos konungen anmäla sin önskan om entledigande af en eller flere bland statsrådets ledamöter. Om icke någon gemensam representation kommer till stånd, torde frågan om införandet af en liknande unionel föreskrift böra förfalla. Det kan icke anses lämpligt att i riksakten direkt anvisa en utväg åt riksförsamlingarna att hvar för sig och utan samråd med den andra hos konungen göra framställning om utrikesministerns entledigande. Frånvaron i riksakten af en bestämmelse, svarande mot regeringsformens § 107 — hvilken för öfrigt i Sverige visat sig vara af ganska ringa praktisk vigt, i det att dess tillämpning endast ytterst sällan blifvit med någon styrka ifrågasatt — har dock icke den betydelse, att representationerna derigenom uteslutits från rättigheten att utan anställande af åtal direkt eller indirekt uttala sig angående utrikesministerns embetsförvaltning. Den skulle icke innebära något annat, än att det stode representationerna öppet att dervid välja

---

[1]) Undertecknad Olof Jonsson har härvid velat uttala följande:

Då jag under komiténs förhandlingar förfäktat den mening, att i förslaget till ny riksakt bestämmelser borde intagas om införandet af en med beslutanderätt öfver i synnerhet utrikesbudgeten utrustad, af riksförsamlingarne utsedd delegation, bestående af högst tjugo ledamöter från hvartdera riket, men nu slutligen låtit denna min mening falla, så har jag ansett nödigt angifva, att detta väsentligen berott derpå att alla de norska ledamöterna afvisat hvarje form af delegation. Jag har nemligen under sådant förhållande icke ansett det välbetänkt att genom upptagandet af en vigtig bestämmelse, hvarom ingen tillslutning syntes vara att vänta från norsk sida, minska utsigterna för att utaf de förhandlingar om komitéledamöternas förslag, som kunna komma att ega rum mellan vederbörande regeringar, kunna emotse en slutprodukt i form af propositioner till riksförsamlingarna. Hade deremot genom understöd från de norska ledamöterna pluralitet kunnat vinnas för en gemensam delegation, så kan jag icke finna något välgrundadt skäl för att icke afgörandet af anslagsfrågor under utrikesbudgeten bort få bero på vanlig enkel majoritet. Ty då den gemensamma utrikesstyrelsens med derunder lydande diplomatiska och konsulära organers tillvaro, likasom de grunder, hvarefter rikena skola bidraga till utgifterna derför, tryggas genom bestämmelser i riksakten eller i annan af riksförsamlingarna antagen och af konungen stadfästad lag, så bör man ej förutsätta att delegationen skulle vilja fatta för de gemensamma institutionerna skadliga beslut eller att inom densamma pluralitet kunde vinnas för ett obehörigt gynnande af det ena rikets intressen framför det andras.

de former, som kunna finnas för enhvar af dem lämpliga, endast med de inskränkningar, som föranledas deraf, att de ärenden, hvilka handläggas af utrikesministern, delvis äro af beskaffenhet att åtminstone till en tid icke böra prisgifvas åt offentligheten. På utrikesministerns skyldighet att inför båda riksförsamlingarna förklara och försvara sina embetsåtgärder tyder ock den rätt, som tilldelats honom, att i deras öfverläggningar deltaga, på samma gång denna rätt tillika åsyftar att stärka hans ställning i förhållande såväl till representationerna som till de ledamöter af rikenas statsråd, hvilka jemte honom deltaga i handläggning inför konungen af utrikes ärenden, och hvilkas tillträde till hvar sitt lands representation är tryggadt genom de särskilda grundlagarna.

Om man sålunda, i saknad af en unionsrepresentation, utan synnerliga olägenheter torde kunna åt de särskilda riksförsamlingarna öfverlåta att hvar för sig utöfva kontrollen öfver utrikesministerns embetsförvaltning, kan man af uppenbara skäl icke låta dem handla oberoende af hvarandra, när fråga är om anvisande af nödiga medel till upprätthållande af de under hans förvaltning stående gemensamma institutioner. Hvarje nedsättning, och äfven förhöjning, i utrikesdepartementets gemensamma utgiftsstat, hvartill båda rikena antagas böra efter fastställda grunder bidraga, berör begges intressen alltför direkt och kännbart, för att en dylik fråga skulle kunna bero på det enas bestämmande. Det måste alltså stadgas såsom regel, att för ändring i den gemensamma utrikesbudgeten fordras sammanstämmande beslut af riksdag och storting. Att hvartdera riksförsamlingens rätt öfver budgeten sålunda inskränkes genom krafvet på den andras samtycke till beslutade förändringar, må visserligen erkännas vara en uppoffring. Denna är dock icke af beskaffenhet att med hänsyn till de betänkliga förvecklingar, som eljest kunna uppstå, böra tillmätas någon afgörande betydelse. Dels omfattar nemligen denna budget jemförelsevis obetydliga belopp, dels har erfarenheten visat, att representationerna i allmänhet redan nu af skyldig grannlagenhet mot hvarandra frivilligt underkastat sig lika starka band på den grundlagsenliga friheten att förfoga hvar öfver sin andel i budgeten, som enligt vårt förslag skulle genom riksakten påläggas dem.

Genom hvad sålunda blifvit föreslaget torde det vigtigaste hinder, som ansetts resa sig mot inrättande af ett gemensamt utrikesministerembete — svårigheten att ordna utrikesministerns förhållande till de särskilda ländernas representationer — vara utan genomgripande ändringar i bestående förhållanden till det väsentligaste undanröjdt.

Skall utrikesministern vara gemensam, följer deraf utan vidare, att gemensamhet måste råda jemväl i afseende på rikenas diplomatiska beskickningar, hvilket icke utesluter, att diplomatiska agenter kunna utsändas med särskilda uppdrag, som afse endast det ena eller andra riket.

Deremot har från norsk sida allvarligen yrkats att, huru än utrikesstyrelsen måtte ordnas, konsulatväsendet skulle upphöra att vara en för begge rikena gemensam angelägenhet, eller att, om ock öfverstyrelsen för konsulatväsendet fortfarande borde tillhöra det gemensamma utrikesdepartementet, hvarje rike åtminstone skulle kunna hafva sina särskilda konsuler. Såsom skäl för detta yrkande har hufvudsakligen åberopats svårigheten att ordna ett gemensamt konsulatväsen så, att båda ländernes handels- och sjöfartsintressen, hvilka konsulerna hade att bevaka, derigenom i lika mån såges till godo. Anser man emellertid unionens uppgift och väsen kräfva, att de förenade rikena i sina förbindelser med främmande makt uppträda såsom en enhet, torde man icke kunna förneka nödvändigheten deraf, att dessa förbindelser underhållas genom representanter, gemensamma för begge rikena, vare sig att dessa representanter äro sändebud eller konsuler. Äfven de senare äro nemligen att betrakta såsom offentliga embetsorganer för den makt, som anställt dem, icke såsom agenter för inhemska handels- och industriidkare. Så mycket angelägnare blir det att fasthålla fordran på gemensamma konsuler, som senare tiders utveckling af diplomati och konsulatväsen visat sig alltmer gå i den riktning, att de skarpa gränserna mellan dessa verksamhetsområden utplånas. Beskickningarna hafva i allt vidsträcktare mån fått sig anförtrodda ärenden, som förut ansetts tilhöra

konsulernas speciella uppgift, på samma gång som det allt oftare förekommer, att konsuler tagas i anspråk för utförande af politiska uppdrag. Diplomaten och konsuln blifva härigenom till den grad hänvisade till hvarandras biträde, den enes funktioner sammanflyta genom så omärkliga öfvergångar med den andres, att båda skulle väsentligen hämmas i sin verksamhet, om diplomatien och konsulatväsendet skarpt afsöndrades från hvarandra. Den svaghet, som för konsulerna skulle blifva en följd deraf, att de icke i samma grad som hittills kunde anlita sändebudens stöd, skulle ytterligare ökas derigenom, att en representant för allenast ett af rikena näppeligen kunde åtnjuta samma anseende eller lika lätt göra sig gällande, som om han representerade begge.

Äfven i det skick, hvari konsulatlagstiftningen nu befinner sig, sträcker den icke gemensamheten längre än som för ofvan antydda ändamål kräfves. Fastmer lemnar den åt de särskilda ländernas centrala myndigheter, som hafva att taga befattning med konsulatärendena, en mycket stor frihet att leda konsulernas verksamhet i en för hvartdera landet tillfredsställande riktning. Under utrikesministerns inseende och ledning står nemligen konsulatväsendet hufvudsakligen endast i hvad som angår konsulatdistriktens indelning, tjensternas tillsättning, konsulernas ställning till främmande myndigheter samt deras aflöning och disciplinära förhållanden. Äfven af dithörande ärenden afgöras de flesta och vigtigaste af konungen i sammansatt statsråd, sedan yttranden inhemtats från de centrala myndigheterna och norska regeringen afgifvit utlåtande. Under de centrala myndigheternas inseende och ledning stå deremot konsulerna i så vigtiga delar af deras embetsverksamhet som bevakandet och främjandet af de särskilda rikenas invånares, handels och sjöfarts intressen. Hvarje land eger att i dessa afseenden sjelfständigt och utan det andras inblandning vidtaga de åtgärder, som i dess eget intresse finnas nödiga. På denna frihet behöfver den gemensamma öfverstyrelsen ej lägga och har säkerligen icke heller lagt några tryckande band.

Ej heller kan det med skäl påstås, att en utskiftning af konsulatväsendet skulle vara ett vilkor för möjligheten att genomföra de förbättringar i konsulatväsendets anordning, som särskildt från norsk sida framhållits såsom önskvärda. Sålunda kan gemensamhetens bibehållande ej utgöra hinder att låta vederbörande centralmyndigheter i de särskilda rikena yttra sig angående inrättande och indragning af vicekonsulat och om dessa befattningars tillsättande, att egna en verksammare kontroll åt konsulatväsendet och för sådant ändamål anordna periodiska inspektioner af konsulaten, att föreskrifva omvexlande tjenstgöring vid konsulaten och centralmyndigheterna, at bestämma vissa kompetensfordringar för anställning på konsulsbanan och tillfredsställande regler för befordran inom densamma, samt slutligen att, om det finnes lämpligt, nedsätta de afgifter, som erläggas vid konsulaten, eller låta samtliga dessa afgifter ingå till konsulskassan eller afskaffa dem och bereda kassan motsvarande inkomster från annat håll. Icke ens frågan om indragning af obehöfliga konsulat och upprättande af nya, der senare tiders erfarenhet ådagalagt dem vara, om ock företrädesvis för det ena riket, behöfliga, utgör något undantag i detta afseende. Visserligen är det sant, att i en sådan fråga motsatta intressen och meningar kunna tänkas göra sig gällande. Men uppenbart är ock, att ju större vigt man fäster vid gemensamhetens upprätthållande, desto mer benägen är man att i dylika frågor visa tillmötesgående, och de rikligare tillgångar, hvaröfver man just i följd af gemensamheten eger förfoga, göra det möjligt att utan statskassornas ytterligare betungande i hög grad se begge rikenas intressen till godo. I saknad af specialinsigter i dessa ämnen hafva vi dock ansett oss icke kunna i nu omförmälda hänseenden afgifva några förslag, utan hafva vi antagit, att detta uppdrag komme att anförtros åt sakkunnige, sedan nödig utredning äfven från svensk sida blifvit åvägabragt. Då en del af de stadganden, som dervid kunna ifrågasättas, synes fordra samtycke af riksdag och storting eller eljest vara af beskaffenhet att ej böra utan deras medverkan komma till stånd, borde dessa stadganden sammanföras i en af konungen och begge riksförsamlingarna gemensamt stiftad lag.

I betraktande af hvad sålunda anförts anse vi föreningens ändamål äfvensom de förenade rikenas välförstådda intressen fordra, att

konsulatväsendet fortfarande blifver gemensamt, såsom det varit från föreningens början, och att denna gemensamhet till framtida trygghet uttryckligen stadfästes i riksakten eller annan för båda rikena bindande lagstiftning.

Föreningsfördraget mellan två stater, som förbundit sig till gemensamhet i krig och fred, kan ej få sakna en bestämmelse om begges pligt att efter förmåga bidraga till gemensamt försvar mot yttre fiender. Fyllandet af hvad som i detta hänseende brister i gällande riksakt är desto angelägnare, som enligt den nu föreslagna båda rikena skulle blifva fullt likställda i fråga om deltagande i och kontroll öfver de utrikes ärendenas handläggning. Vi hafva ock ansett meddelandet af unionella föreskrifter om det gemensamma försvaret stå i oskiljaktigt sammanhang med en revision af stadgandena om utrikesstyrelsen. Dock torde man i en grundlag icke böra gå vidare än till uttalande af de allmänna grundsatserna, att hvartdera landet bör uppställa en efter folkmängden afpassad, fullt utrustad och med erforderligt reservmanskap försedd fältarmé af tillräckligt öfvade trupper, samt att dessa trupper jemte rikenas hela sjömakt skola, när det gäller rikenas försvar, stå till oinskränkt förfogande af konungen, som i begge rikena har högsta befälet öfver krigsmakten till lands och sjös. Konungen och riksförsamlingarna tillkommer att, efter utredning och förslag af fackmän, i gemensam lag bestämma den minimistyrka af fälttrupper, hvarje land bör uppställa, på det att tillfälle må gifvas att redan under fredens dagar beräkna och organisera den styrka, öfver hvilken man vid utbrottet af ett krig har att förfoga.

Om fullgörandet af de förpligtelser beträffande det gemensamma försvaret, som enligt vårt förslag skulle åligga de begge folken, kan det med fullt förtroende öfverlemnas åt hvart och ett af dem att utan det andras inblandning sjelft draga försorg. Någon ömsesidig rätt till kontroll i detta hänseende har icke varit med förslaget afsedd och innefattas icke heller i dess ordalydelse.

Den föreskrifna revisionen af riksakten medför vidare nödvändigheten af vissa ändringar i nu gällande bestämmelser om ministerielt och om sammansatt statsråd samt om interimsregering, af hvilka bestämmelser flera visat sig gifva anledning till stridiga uppfattningar och andra från alla sidor erkännas vara mindre ändamålsenliga. Erfarenheten har jemväl ådagalagt önskvärdheten af unionella föreskrifter angående anslagen till konungens och tronföljarens hofhålling. Öfver hufvud torde till förekommande af missförstånd vara af vigt, att unionella bestämmelser såvidt möjligt meddelas om alla förhållanden, som ega direkt betydelse för unionen, och att alltså en skarp gräns uppdrages mellan det unionellas område och den lagstiftning, beträffande hvilken hvartdera riket har full rätt att fritt råda. Detta kan endast åstadkommas derigenom, att i riksakten eller i särskilda deri åberopade unionella lagar sammanföres allt, som för unionens orubbade fortbestånd med nödvändighet förutsättes. Derefter saknas hvarje grund för påståenden från ettdera rikets sida derom, att det andra riket genom ensidiga åtgärder bryter unionsvilkoren och handlar i strid emot sina genom unionen åtagna förpligtelser. Rikenas ömsesidiga sjelfständighet inom unionen är sålunda på samma gång klart begränsad och fullständigt tryggad.

Af de nya eller föräudrade unionella bestämmelser, som vi på grund af det ofvan anförda finna oss böra förorda, kunna vissa, på sätt delvis redan blifvit antydt, upptagas i särskilda lagar, till hvilka i riksakten hänvisas. De återstående, hvilka till följd af sin vigt och betydelse synas böra ega sin rätta plats i riksakten, äro dock alltför omfattande, för att ej deras infogande i nu gällande riksakt skulle medföra en i ögonen fallande oformlighet, hvilken endast skulle skada sjelfva saken. Meddelandet af bestämmelser, afsedda att för framtiden trygga unionens orubbade bestånd och ett godt samförstånd mellan brödrafolken, är en angelägenhet af så stor vigt, att det icke bör ifrågakomma att åt desamma af tillfälliga eller underordnade skäl gifva en mindre tillfredsställande form. Den nuvarande riksakten måste alltså ersättas med en ny, hvilket äfven bereder tillfälle att i åtskilliga, i och för sig måhända mindre vigtiga, punkter förtydliga, fullständiga och beriktiga de nu gällande föreskrifterna.

Utöfver hvad sålunda anförts synas oss förslagets särskilda stadganden gifva anledning till följande uttalanden.

Efter det att i de 8 första §§:na meddelats bestämmelser rörande föreningen, konungamaktens utöfning samt konungens person och konungahuset, hvilka bestämmelser till ungefär samma innehåll återfinnas i riksakten eller de särskilda grundlagarna samt uppenbarligen äro af unionell natur, öfvergår förslaget med § 9 till frågorna om den gemensamma utrikesstyrelsen och utrikes ärendenas behandling.

Att i nämnda § bland utrikes ärenden upptagits frågor om erkännande af främmande makters konsuler, innebär en afvikelse från hittills varande praxis, för hvars bibehållande emellertid, sedan en gemensam och gemensamt ansvarig utrikesstyrelse organiserats, några giltiga skäl icke kunna anföras. — I samma § har i sammanhang med omförmälandet af konungens rätt att afsluta traktater intagits en mot norska grundlagens § 75 *g*) svarande föreskrift om traktaters framläggande för riksförsamlingarna.

Utrikesministern kan såsom gemensam embetsman för båda rikena ej vara ledamot af någotdera rikets representation eller särskilda statsråd, ej heller bekläda annat embete (§ 11). Hans ställning skulle derigenom lätt förryckas och han sjelf utsättas för misstanken att åsidosätta den opartiskhet gent emot begge rikenas intressen, hvars iakttagande är för honom af största vigt. Det skulle jemväl möta svårigheter att på ett tillfredsställande sätt ordna ansvarigheten för rådslagen i sådana särskilda statsråd, der utrikesministern deltoge, eftersom han icke, liksom de öfriga statsrådsledamöterna, kunde göras ansvarig inför någotdera rikets särskilda riksrätt.

Utrikes ärendena skulle, såsom hittills, i allmänhet föredragas inför konungen i ministeriell konselj. I dennas nuvarande sammansättning föreslås den förändring, att konseljen, vare sig att der förekomma ärenden, som angå begge rikena eller ett af dem, komme att bestå, förutom utrikesministern, af lika många och minst två ledamöter af hvartdera rikets statsråd, bland dem, der ej vigtiga hinder möta, en statsminister från hvartdera riket (§ 14). De ledande männen inom de särskilda statsråden skulle beredas tillfälle att följa och kontrollera ledningen af utrikespolitiken genom föreskriften att utrikesministern skall vid beredning af ärenden af större vigt meddela sig med en statsminister från hvartdera riket (§ 12).

Från den sålunda gifna regeln om utrikes ärendens föredragning i ministeriell konselj hafva vi funnit oss föranlåtna att, i öfverensstämmelse med redan bestående förhållanden, föreslå två undantag. Det ena gäller frågor om krig eller fred, hvarom meddelats föreskrifter hufvudsakligen öfverensstämmande med de i riksakten nu gifna (§ 13). Det andra undantaget gäller konsulatärenden, hvilka redan nu föredragas i sammansatt statsråd och fortfarande skulle tillhöra detta statsråds handläggning (§ 28). Från de garantier för dessa ärendens omsorgsfulla och mångsidiga behandling, som ligga deri, att i denne behandling deltaga samtliga statsrådsledamöter från begge rikena, norska regeringen i Kristiania medelst afgifvande af skriftliga betänkanden, lärer man ej inom någotdera landet vilja afstå. Att minska dessa garantier genom att öfverflytta ifrågavarande ärenden till det ministeriella statsrådet, på samma gång som man föreslår att för framtiden genom riksakten befästa den gemensamhet i konsulatärendens behandling, som nu eger rum, vore att gifva ett allt för starkt stöd åt den mening, som anser begge rikenas väl bäst främjas genom gemensamhetens upplösning.

Vissa ärenden, som röra förhållandet till främmande makt, angå tillika den inre lagstiftningen eller förvaltningen, såsom frågor om handels- och sjöfartstraktater samt öfverenskommelser angående post- och kommunikationsväsendet och angående utlemning af förbrytare m. m. Då det icke bör ifrågakomma, att ett dylikt ärende skall i sin helhet behandlas efter de om rena utrikesärenden gällande bestämmelser, framstår såsom ändamålsenligast att, på sätt redan för närvarande plägar förfaras, ärendet underkastas en dubbel handläggning, nemligen både i de för inrikes och i de för utrikes ärenden föreskrifna former (§ 15). Härvid synes dock den omständigheten, att utrikesministern saknar till-

fälle att yttra sig när dylika frågor förekomma i rikenas särskilda statsråd eller i sammansatt statsråd, lägga hinder i vägen för meddelande af en allmän föreskrift, att beslut i den inrikes frågan måste vara fattadt, innan den utrikes frågan kommer till pröfning.

Likaledes har stöd i riksakten ansetts böra beredas för den anordning, att utrikesministern i vissa konsulatärenden hädanefter som hittills skulle ega beslutanderätt (§ 17).

Då utrikesministern är juridiskt ansvarig endast inför rikenas gemensamma riksrätt, borde till förekommande deraf, att de statsrådsledamöter, som jemte honom deltaga i konseljer, der utrikes ärenden föredragas, komma att under trycket af strängare ansvar göra sig mera gällande än föredraganden och undanträng honom från tillbörligt inflytande på ärendenas afgörande, äfven dessa statsrådsledamöter vara underkastade samma ansvar som han, d. v. s. inför den gemensamma riksrätten. Detta hafva vi ock föreslagit i fråga om deltagarne i det ministeriella statsrådet, der något ansvar för den deltagande norske ledamoten hittills icke kommit i fråga, och som derföre är att betrakta såsom en för Norge i detta hänseende ny institution (§ 19). Deremot hafva vi icke ansett det rådligt att förändra den ansvarighet, som för de i sammansatt statsråd deltagande ledamöterna, äfven då der föredragas utrikes ärenden, redan existerar inför de särskilda rikenas riksrätter, till ansvarighet inför den gemensamma riksrätten (§ 29). I en lagstiftning sådan som denna bör man icke för ett konseqvent genomförande af en om ock aldrig så riktig grundsats uppoffra bestående rättigheter, på hvilka innehafvaren visat sig sätta värde, och genom hvilkas tillgodonjutande icke någon annans rätt förnärmats.

Äfven i det fall, att åtal mot någon i utrikes ärendens handläggning jemte utrikesministern deltagande statsrådsledamot utföres inför den gemensamma riksrätten, torde det bäst öfverensstämma med den inom båda rikena rådande uppfattning, att åtalet må väckas endast af vederbörande myndighet i det rike statsrådsledamoten tillhör.

För den gemensamma riksrättens sakkunskap är sörjdt derigenom, att den skall bestå dels af ledamöter af hvartdera rikets högsta domstol, dels af personer, som riksförsamlingarna utvalt; för dess oberoende derigenom, att förtroendeembetsmän äro uteslutna från valbarhet; för dess opartiskhet slutligen derigenom, att sista lagtima riksdag under hvarje valperiod för andra kammaren och sista ordinarie storting under hvarje valperiod väljer ledamöter att deltaga i handläggning af de åtal, som under nästföljande valperiod kunna beslutas, äfvensom genom beredande af tillfälle för de tilltalade att utöfva en vidsträckt uteslutningsrätt. De närmare bestämmelserna om den gemensamma riksrätten hafva hänvisats till en särskild lag, som stiftas genom sammanstämmande beslut af konungen och båda riksförsamlingarna (§ 20).

Äfven de materiella bestämmelser, som vid den gemensamma riksrätten tillämpas, måste vara lika utan afseende derpå, om den tilltalade är gemensam embetsman för båda rikena eller tillhör ettderas statsråd. Det är dock ej för detta ändamål nödvändigt att stifta en gemensam ansvarighetslag. Den erforderliga likheten kan nemligen åstadkommas derigenom, att hänsyn alltid tages till båda rikenas lagar, och att, när de leda till olika resultat, den mildare lagen användes. Härifrån har dock, i anledning deraf att den nya riksakten icke skall innehålla någon motsvarighet till § 107 regeringsformen, det undantag ansetts böra uppställas, att för uppsåtligt fel eller grof vårdslöshet i embetet må med stöd af den strängare lagen dömas till afsättning eller böter högst 2,000 kronor, äfven om det ena rikets ansvarighetslag för sådan förbrytelse stadgar lindrigare straff eller intet straff (§ 21). Då allmänna bestämmelser i detta hänseende saknas i den svenska ansvarighetslagen, innebär således undantagsbestämmelsen en utsträckning af ansvarigheten utöfver hvad gällande svensk rätt beträffande statsrådsledamöter för närvarande medgifver, hvilken utsträckning dock, i betraktande deraf att ansvaret endast skulle drabba förbrytelser af nyssnämnda slag, ej torde väcka några betänkligheter.

Med vanliga rättsgrundsatser öfverensstämmer den från § 107 regeringsformen upptagna regel, att hvad efter granskning godkänts eller lemnats utan åtgärd skall anses

hafva vunnit decharge. Dertill har, dels i följd af den uppställda principen om ansvarets gemensamhet, dels till upprätthållande af önskvärd sekretess, bort fogas ett förbud att på sidan om riksaktens bestämmelser utkräfva ansvar för utrikesministerns embetsutöfning eller för statsrådsledamots befattning med ärenden, som angå krig eller fred eller tillhöra ministerielt statsråds handläggning, samt ett deremot svarande förbud att utan konungens samtycke åläggа nämnda embetsmän att om sådana ärenden lemna upplysningar (§ 22).

Enligt nuvarande lydelsen af § 28 regeringsformen kunna till embets- och tjenstemän utom riket äfven utländske män utnämnas. Något behof af rättighet för konungen att till diplomatiska embeten eller tjenster utnämna andra än svenske eller norske män torde emellertid endast i särskilda undantagsfall vara för handen. Genom ett förbud mot att utnämna utländingar inskränkes icke användandet af den utvägen, att åt en främmande stats diplomati inom ett visst land eller å en viss ort uppdrages att tillvarataga jemväl de förenade rikenas intressen, ej heller att utländingar användas i tillfälliga och speciella missioner. Ingendera af nämnda anordningar kan nemligen anses innebära, att utländing erhåller embete eller tjenst inom de förenade rikenas diplomati. Möjligheten att inom de gränser, särskild författning utstakar, till konsuler förordna utländingar måste af nära till hands liggande skäl bibehållas.

De gemensamma embets- och tjenstemännen i utrikesdepartementet, i diplomatien och i konsulsstaten böra icke såsom ledamöter af någondera riksförsamlingen stå i särskildt politiskt förhållande till det ena riket. Genom en bestämmelse härom åstadkommes äfven en motsvarighet till § 62 norska grundlagen, som bland annat utesluter från valbarhet de i regeringsdepartementen anstälda embetsmän (§ 23).

Beträffande nämnda gemensamma embets- och tjenstemäns ansvarighet erfordras i hufvudsak allenast en sådan hänvisning till de särskilda rikenas lagstiftning, att svensk eller norrman kommer att svara enligt de i hans hemland gällande bestämmelser och utländing efter bestämmelserna i det rike, inför hvars domstolar han enligt konungens förordnande skall tilltalas. Derutöfver bör dock i det allmännas intresse föreskrifvas, att för åtal förutsättes konungens tillstånd, liksom äfven att ifrågavarande embets- och tjenstemän icke utan konungens samtycke kunna åläggas att lemna upplysning om något, som rörer embetet eller tjensten. I anledning deraf, att i fråga om enskildes rätt att af embets- eller tjensteman fordra skadeersättning för ett af honom begånget embets- eller tjenstefel olika grundsatser inom de särskilda rikena gälla, måste till den förra af dessa föreskrifter fogas ett uttryckligt medgifvande för den, som lidit skada, att, oberoende deraf om konungen tillåter åtal, föra sådan ersättningstalan (§ 24).

Ofvan är redogjordt för anledningen dertill, att för ändring i utrikesdepartementets gemensamma utgiftsstat måste fordras sammanstämmande beslut af riksdag och storting. Denna grundsats är i förslagets § 25 utförd på följande sätt. Till utgångspunkt är tagen 1897 års stat, den som senast beviljats af representationerna och derföre måste anses motsvara den närvarande tidens kraf. Denna stat, hvars särskilda utgiftsposter till den del de skulle bestridas af svenska statsmedel eller genom afgifter till konsulatväsendet från svenska fartyg förelades riksdagen, och till den del de skulle bestridas af norska statsmedel eller genom afgifter till konsulatväsendet från norska fartyg förelades stortinget, hade, såsom af bilagorna till de begge kongl. propositionerna inhemtas, följande lydelse:

«*Sveriges och Norges gemensamma utrikesbudget för år 1897.*

	Sverige. Kronor.	Norge. Kronor.	Tillsammans Kronor.
I. Kabinettskassan:			
1. Ministern för utrikes ärendena	24,000	—	24,000
2. Utrikesdepartementet	27,495	11,455	38,950
3. Ministerstaten	337,941	140,809	478,750
4. Militärattachéer	8,471	3,529	12,000
5. Skrifmaterialier, expenser och extra utgifter	45,893	25,007	70,900
Summa kronor	443,800	180,800	624,600
II. Konsulskassan:			
6. Utrikesdepartementet	7,618	9,882	17,500
7. Konsulsstaten	226,264	293,486	519,750
8. Skrifmaterialier, expenser och extra utgifter	15,476	20,074	35,550
	249,358	323,442	572,800
Afgår hvad som häraf beräknas kunna bestridas af inflytande konsulat- och expeditionsafgifter	89,358	203,442	292,800
Summa kronor	160,000	120,000	280,000».

Samtliga med siffrorna 1—8 betecknade titlar skulle äfven för framtiden tillhöra den gemensamma utrikesbudgeten, vare sig att i 1897 års budget bidragen utgå, såsom fallet är med anslaget til utrikesministerns aflöning, endast från Sverige eller, såsom förhållandet med de öfriga titlarna, från båda rikena. Deremot skulle naturligtvis sådana anslag på utrikesdepartementets stat, som afse ändamål, hvilka endast röra ett af rikena, såsom t. ex. det nu utgående anslaget till svenska kyrkan i Paris, ej upptagas i den gemensamma budgeten.

Vårt förslag afser, att en hvar af ofvannämnda titlar skulle förblifva till slutsumman oförändrad, intill dess riksdag och storting genom samstämmande beslut höja eller sänka densamma. Inga medel, som anslagits under en titel, skulle få användas för utgifter inom en annan, men deremot skulle konungen såsom hittills inom hvarje titel hafva rätt att fritt disponera medlen till de med titeln afsedda ändamål, äfvensom att använda årligen uppkommande besparingar för att fylla oförutsedda behof inom titeln, derest ej något af rikena, såsom fallet för närvarande är med Norge, utom den gemensamma budgeten för sådana behof anvisar särskilda anslag, i hvilket fall den på detta rike belöpande andel i besparingarna återgår till rikets statskassa.

I fråga om den grund, efter hvilken hvarje rikes bidrag till utgifternas bestridande bör beräknas, hafva hittills gällt och böra äfven framdeles gälla olika regler, allteftersom utgiften afser diplomatiska eller konsulära ändamål. Utgifterna från kabinettskassan betäckas sålunda rätteligen, liksom för närvarande sker, efter rikenas folkmängd. Då denna är stadd i ständig vexling, skulle, på det att ej bidragens fördelning måtte behöfva årligen förändras, det förhållande, efter hvilket bidragen med beräkning af folkmängden såsom grund borde utgå, bestämmas af konungen för fem år i sender.

Till utgifterna för konsulatväsendet bidraga nu Sverige med omkring $^3/_7$ och Norge med $^4/_7$ af hela det från konsulskassan utgående belopp. Då för täckande af utgifterna i främsta rummet användts de af fartygen erlagda konsulat- och expeditionsafgifter, och dessa uppgått til vida högre belopp för norska fartyg än för svenska, har det kontanta tillskottet från statskassan, såsom synes af budgeten, uppgått til större summa för Sverige än för Norge. Enär de förhållanden, på hvilka fördelningen af bidragen till konsulskassan be-

ror, äro af ganska vexlande natur och ej böra fixeras i grundlag, samt äfven den bestämmelse, som härefter först meddelas i nämnda hänseende, torde böra grundas på en närmare utredning i fråga om tillämpligheten af nu gällande regler, hafva vi ansett grunden för fördelningen af bidragen till konsulskassan böra bestämmas i den lag om konsulatväsendet, hvars utarbetande vi förut förordat.

Att den gemensamma förvaltningen af utrikesdepartementets medel bör vara underkastad gemensam revision, synes uppenbart. Beträffande förfaringssättet dervid har man, då hvardera riksförsamlingen ej gerna kunnat tillåggas sjelfständig rätt att besluta om återbäring af oriktigt använda medel, måst stanna vid det i Sverige vanliga bruket, att representationen anmäler det anmärkta förfarandet hos konungen, som, derest skäl dertill yppar sig, anställer åtal mot vederbörande eller meddelar föreskrift om rättelse för framtiden (§ 26).

I ministerielt statsråd handläggas för närvarande dels på grund af regeringsformens uttryckliga föreskrift, dels enligt gammalt bruk atskilliga ärenden, som icke äro i egentlig mening att hänföra till utrikes ärenden, såsom frågor om förordnande eller entledigande af embets- eller tjenstemän vid beskickningar och om instruktioner för sådana embets- och tjenstemän, om användande af de på utrikesdepartementets stat till andra ändamål än konsulatväsendet anvisade medel samt om utlemnande af ministeriella protokoll till vederbörande utskotts granskning. Dessa ärenden och vissa med dem jemförliga, hvilka för närvarande föredragas i svenskt statsråd, skulle enligt vårt förslag (§ 27) tillhöra det ministeriella statsrådet, och dit hafva dessutom förlagts frågor om konungens samtycke vare sig till åtal mot embets- eller tjensteman under utrikesdepartementet eller dertill att sådan embets- eller tjensteman eller utrikesministern må lemna upplysning om något som rörer embetet eller tjensten, eller att ledamot af någotdera rikets statsråd må lemna upplysning i ärenden, som tillhöra ministerielt statsråd eller statsråd för afgörande af frågor om krig och fred.

Det sammansatta statsrådet, som för närvarande består af det svenska statsrådet jemte tre norska statsrådsledamöter eller af det norska statsrådet jemte tre svenska, skulle utgöras af lika många ledamöter, minst tre, af hvartdera rikets statsråd (§ 29). Då sammansatt statsråd hittills vanligen hållits i Stockholm och i detsamma af denna anledning deltagit samtlige svenske statsrådsledamöter, skulle förändringen hufvudsakligen vara af betydelse för Sverige. Den antages dock ej böra medföra någon minskning i svenska statsrådets inflytande, då de i konseljen icke närvarande ledamöterna skulle afgifva skriftliga betänkanden i de ärenden, hvilka i konseljen förekomma, på sätt redan nu sker och fortfarande skulle ega rum med de norska statsrådsledamöter, som utgöra regeringen i Kristiania.

Då riksaktens § 5 såsom föremål för sammansatt statsråds handläggning betecknar ärenden, hvilka angå begge rikena, har, såsom kändt är, detta uttryck tolkats på olika sätt, i det att man från svensk sida varit benägen att gifva uttrycket en mera vidsträckt tydning, men å den norska velat hålla det sammansatta statsrådets verkningskrets inom så trånga gränser som möjligt. Svårigheten att enas beträffande formen för ett ärendes behandling har understundom vållat ett menligt uppskof med afgörandet. Vi hafva trott att vid affattandet af en ny riksakt den nuvarande sväfvande bestämmelsens ersättande med andra af mera oomtvistligt innehåll skulle vara önskvärdt, äfven om det skedde med uppoffring af någon ringare del af det område, som hittills enligt svensk uppfattning ansetts tillhöra gemensamheten. Till sammansatt statsråd skulle i främsta rummet höra frågor, öfver hvilka det ena riket icke har uteslutande rådighet utan hvilka fordra öfverensstämmande beslut för dem begge, nemligen ändring i eller tillägg till riksakten eller successionsordningen, stiftande af gemensamma lagar, som i riksakten omförmälas, såsom om riksrätten och om fältarméernas storlek, andra ärenden, som enligt riksakten äro för rikena gemensamma men icke handläggas enligt §§ 13, 14 och 27, nemligen ärenden som röra konungahuset och konungens person, rikenas styrelse vid förfall för konungen och vid tronledighet m. m., benådning från straff, ådömdt af den gemen-

samma riksrätten, samt ärenden, som röra konsulatväsendet och uppgörande af utrikesdepartementets stat.

Förutom riksakten finnes åtminstone en mellan rikena gällande öfverenskommelse, som ej ensidigt kan upphäfvas eller förändras, nemligen traktaten af den $\frac{7}{18}$ oktober 1751 angående rikenas inbördes gränser och vissa i sammanhang dermed stående förhållanden. Frågor om förändring i dessa bestämmelser måste fortfarande såsom hittills behandlas i sammansatt statsråd. Dit böra ock förläggas frågor om räkenskapsuppgörelser mellan rikena, der sådana frågor bero på konungens afgörande, till förebyggande deraf, att konungen först i det ena rikets statsråd bifaller framställning om penningekraf mot det andra riket och derefter i dettas statsråd förklarar samma kraf ogiltigt. Slutligen skulle i sammansatt statsråd föredragas ärenden, i hvilka visserligen hvartdera riket för sig eger bestämmanderätt, men der det likväl funnits ändamålsenligt att gemensamma bestämmelser gåfves för båda rikena. Har ärende af dylik beskaffenhet förut icke tillhört sammansatt statsråds handläggning, skulle det icke kunna dragas under sådant statsråd utan att konungen derom fattat beslut i hvartdera rikets särskilda statsråd (§ 28).

Den interimsregering, hvilken förestår rikenas styrelse vid tronledighet och under konungens minderårighet, äfvensom när konungen är sjuk eller utrikes och styrelsen ej kan af tronföljare öfvertagas, skall enligt riksaktens § 7 utgöras af tio statsrådsledamöter från hvartdera riket. Uppenbart och ofta framhållet är emellertid, att åtskilliga praktiska olägenheter äro oskiljaktiga derifrån, att regeringen föres af rikenas statsråd, och dessa olägenheter framträda ännu mera i följd af ledamöternas talrikhet. Med anledning häraf hafva i förslaget upptagits bestämmelser, åsyftande dels att minska antalet af de fall, då interimsregering behöfver ifrågakomma, dels att åt interimsregeringen gifva ändamålsenligare organisation och arbetssätt.

I förra hänseendet föreslås, att den till tronföljden närmast berättigade bland prinsar, som uppnått myndig ålder och i öfrigt äro oförhindrade, skall, äfven om han ej är tronföljare, vara behörig och pligtig att såsom regent föra styrelsen (§ 33). Att styrelsen uppdrages åt en vald regent synes deremot, på grund af de med regentval förenade svårigheter, endast undantagsvis böra ifrågakomma. Då det i allmänhet är önskvärdt att, när regentval skall ske, till regent utses en furstlig person, har valbarheten ansetts böra utsträckas til furstliga qvinnor (§ 36).

Med afseende på interimsregeringens sammansättning föreslås den förändring, att regeringen skall utgöras af fyra statsrådsledamöter, bland hvilka en statsminister, från hvartdera riket (§ 38). Antalet ledamöter har så afpassats, att å ena sidan sakkunskapen inom styrelsens olika grenar kan förväntas blifva inom regeringen tillräckligt representerad och å andra sidan anordnandet af en alltför vidlyftig apparat undvikes. Den omständigheten, att endast ett mindre antal statsrådsledamöter från hvartdera riket tages i anspråk för interimsregeringen, medför bland annat den fördel, att af de återstående kan bildas en särskild regeringsmyndighet, som i talrika ärenden af intresse blott för det ena riket i interimsregeringens ställe utöfver beslutanderätten, och som i andra ärenden afgifver skriftligt betänkande, innan de af interimsregeringen afgöras (§§ 39, 40).

Den nuvarande ordningen, att de hos interimsregeringen förekommande regeringsärenden af dess ledamöter föredragas, bibehålles i förslaget oförändrad, utom försåvidt angår de ärenden, som inför konungen föredragas af utrikesministern. Dessa ärenden hafva vi trott böra af denne föredrages äfven hos interimsregeringen. Det skulle dock ej vara lämpligt att låta utrikesministern såsom röstberättigad medlem inträda i interimsregeringen, när dylika ärenden der förekomma. Härigenom skulle nemligen afgöranderätten förläggas uteslutande i utrikesministerns hand i sådana frågor, der hvartdera rikets representanter i interimsregeringen omfattade hvar sin mening (§ 40).

Inom intetdera af rikena torde någon allmännare anslutning kunna vinnas till den tanken, att ledamöterna af interimsregeringen skulle vara för sina embetsåtgärder oansvariga. Bestämmelserna om ansvaret blifva emellertid i följd af sakens natur något afvikande från de för statsrådsledamöter i allmänhet gällande. Då i frågor om krig eller fred samt i sådana

ärenden, som, derest konungen fört regeringen, skulle föredragits i ministerielt eller sammansatt statsråd, interimsregeringens alla medlemmar utöfva beslutanderätt på en gång för begge rikena, bör ansvarigheten för sådana beslut vara gemensam och utkräfvas efter gemensamma grunder. Åtal bör derföre i dessa ärenden kunna af den ena riksförsamlingens utskott beslutas jemväl mot de medlemmar af interimsregeringen, som tillhöra det andra riket, och utföras inför den gemensamma riksrätten. Beträffande åter statsrådsledamöter, som ej deltaga i interimsregeringen, men till densamma afgifva skriftliga betänkanden i ärenden, som tillhöra sammansatt statsråds handläggning, och hvilka statsrådsledamöter således endast hafva rådgifvande stämma, finnes icke någon anledning att afvika från de grundsatser i fråga om ansvarigheten, som i dylika ärenden tillämpas när konungen förer styrelsen. De skola således ansvara enhvar efter de i det rike han tillhör gällande bestämmelser.

Är åter ärendet sådant att det, om konungen fört regeringen, skulle tillhört ettdera rikets särskilda statsråd, har det ansetts tillräckligt, att ansvarighet för afgörandet utkräfves endast från detta rike och mot ledamöter af dess statsråd samt efter de der gällande ansvarighetsregler. Visserligen deltaga i sådana beslut åfven interimsregeringsledamöter från det andra rikets statsråd, men då vid lika röster utslagsrösten tillkommer främste ledamoten från det rike ärendet tillhör, och det i öfrigt får antagas att ledamöter från det ena riket ej inlåta sig på att mot ett flertal af ledamöter från det andra utöfva inflytande på ett sådant ärendes afgörande, torde det icke vara af verkligt behof påkalladt att här anlita undantagsregeln om den gemensamma ansvarigheten (§ 41).

Med de föreslagna stadgandena om ordningen för val af konung, tronföljare eller regent afses hufvudsakligen att underlätta åstadkommandet af sammanstämmande beslut samt att så mycket som möjligt aflägsna den enligt vårt förmenande såsom en yttersta utväg oundvikliga nödvändigheten att låta utgången bestämmas genom den förseglade sedeln (§§ 42—46).

Att riksakten bör i båda rikena ega grundlags giltighet och endast kunna ändras genom sammanstämmande beslut af konungen samt båda riksförsamlingarna och i öfrigt för hvartdera riket i den för grundlagsändring stadgade ordning, ligger i öppen dag. Då det kan inträffa, att den ena representationens beslut i en hos begge väckt fråga om ändring i riksakten fattas först efter det den andra representationen åtskilts, erfordras emellertid här en förlängning af den tid, hvarinom enligt de särskilda grundlagarna konungens sanktion på en af riksdag eller storting beslutad grundlagsändring bör vara meddelad.

Uppenbart är äfven, at riksakten såsom en mellanfolklig grundlag måste gälla framför rikenas särskilda grundlagar (§ 47).

På sätt redan blifvit anfördt, hafva de närmare bestämmelserna om den gemensamma riksrätten hänvisats till en lag, stiftad genom sammanstämmande beslut af konungen och båda riksförsamlingarna. I förslag till sådan lag hafva vi upptagit erforderliga föreskrifter om den gemensamma riksrättens trädande i verksamhet, om förfarandet inför densamma och om verkställighet af dess beslut. I fråga om proceduren hafva vi härvid i allmänhet funnit tilräckligt att hänvisa till den ordning, som i det rike, der den gemensamma riksrätten sammanträder, vid dess särskilda riksrätt följes. Särskildt beträffande omröstning till dom, i hvilket afseende olika regler gälla i båda rikena, har det emellertid varit nödigt att föreslå ett bestämdt stadgande i afsigt att förekomma, att omröstningens resultat — en fällande eller friande, och i förra fallet en strängare eller mildare dom — blifver beroende deraf, i hvilketdera riket den gemensamma riksrätten kommer att sammanträda. Förslaget innebär i denna del, att, i öfverensstämmelse såväl med den allmänna svenska rätten som med grunderna för den i § 21 riksakten uttalade regel, absolut majoritet förutsättes för en fällande dom liksom för den tilltalades dömande till ett strängare straff, än af domstolens öfriga ledamöter yrkas. Då ett strängare straff alltid måste anses innefatta ett mildare, möter, när den tilltalade fälles af alla eller flertalet domare, icke någon svårighet att genom sammanjemkning af de

olika meningarne utröna, för hvilket straff majoritet finnes. I det fall åter, att lika många domare fälla och fria, gäller de senares mening (§ 9).

Det är tydligt, att, när åtalet afser flere brottsliga gerningar, den nu angifna omröstningsregeln — liksom den motsvarande föreskriften, att i hvarje fall den mildare af de i de särskilda rikena gällande ansvarsbestämmelser skall tillämpas — bör lända till efterrättelse icke blott vid afgörande af hvarje åtalad gernings brottslighet och bestämmande af straff derför, utan äfven vid sammanläggning af de sålunda ådömda straffen.

För att underlätta uppfattningen af skiljaktigheterna mellan vårt förslag och den norska pluralitetens, som lika med vårt hvilar på grundsatsen om gemensam utrikesstyrelse utan gemensam representation, hafva vi ansett oss böra i korthet angifva, hvari dessa skiljaktigheter hufvudsakligen bestå.

Det norska förslaget bibehåller nuvarande riksakt och infogar i densamma på vederbörliga ställen nya bestämmelser om utrikesstyrelsen och utrikesbudgeten, om konsulatväsendet, om ministeriella och sammansatta statsrådets sammansättning och verksamhet, om interimsregeringen samt om ansvar för utrikesministern och de i gemensamma ärenden deltagande statsrådsledamöter. Den gamla riksakten skall deremot förblifva orubbad i hvad som rörer Norges ställning i föreningen (§ 1), tronföljden (§ 2), val af kouung, tronföljare och riksförmyndare (§§ 3, 8, 11) samt omyndig konungs uppfostran (§ 10). Åtskilliga bestämmelser angående konungen och konungahuset samt regeringens förande i vissa fall vid uppkommande hinder för konungen, hvilka bestämmelser förekomma i §§ 2—8 samt 33—37 af vårt förslag, qvarstå enligt det norska i de särskilda grundlagarna. Om anslag till konungens och tronföljarens hofhållning nämner det norska förslaget intet.

Om konsulatväsendet innehåller det norska förslaget, att detsamma i allt som angår förhållandet till främmande myndigheter skall stå under utrikesministerns ledning och behandlas efter de för utrikes ärenden gällande regler. Deremot skulle det öfverlemnas åt särskild, för begge rikena gemensam lagstiftning att bestämma angående konsulatväsendet i öfrigt, och denna lagstiftning, hvartill formuleradt förslag ej blifvit framlagdt, borde enligt det norska flertalets motivering till riksaktsändringsförslaget innehålla, att rikena under femton år skulle hafva gemensamma konsuler, men att det efter denna tids utgång skulle ankomma på hvartdera riket att uppsäga gemensamheten i detta hänseende och besluta anställande efter ytterligare fem år af egna konsuler, hvilka dock skulle tillsättas på utrikesministerns föredragning och fortfarande stå under hans ledning beträffande deras förhållande till främmande myndigheter.

De statsrådsledamöter från de särskilda rikena, som jemte utrikesministern deltaga i ministerielt statsråd och i statsråd som handlagt fråga om krig eller fred, skulle icke, såsom enligt vårt förslag (§ 19), vara ansvarige inför den gemensamma riksrätten, utan hvar inför sitt lands riksrätt.

Af bestämmelserna om det gemensamma försvaret (§§ 30 och 31) upptager det norska förslaget endast hvad som angår konungens rätt att i båda rikena hafva högsta befälet öfver krigsmakten och sammankalla trupper.

Det norska förslaget tillåter utrikesministern att i de särskilda rikenas statsråd äfvensom i sammansatt statsråd närvara, när der förekomma sådana ärenden, som omförmälas i § 15 af vårt förslag, och utesluter från handläggning i sammansatt statsråd ärenden, som angå gränsförhållanden och räkenskapsuppgörelser mellan rikena (§ 28 mom. 7 och 8).

Den norska pluralitetens förslag till lag om den gemensamma riksrätten skiljer sig beträffande innehållet från vårt endast deruti, att de norske ledamöterna, till följd af den form de valt för sitt förslag beträffande riksakten, i den särskilda lagen infört åtskilliga bestämmelser om riksrättens sammansättning, som vi ansett hafva sin rätta plats i riksakten.

Vi hafva slutligen velat erinra derom, att de i riksaktens §§ 20, 25 och 30 omförmälda lagar böra komma till stånd samtidigt med riksakten, äfvensom att, för den händelse vårt förslag i fråga om konunga-, tronföljare- och regentval godkännes, 66 och 67 §§ riksdagsordningen böra undergå deremot svarande jemkning.

Vid affattande af vårt yttrande har väl den norska minoritetens till protokollet för denna dag aflemnade förslag, men icke de till stöd för detsamma anförda grunder varit för oss tillgängliga.

Förslag

till Riksakt.

§ 1.

Konungarikena Sverige och Norge, af hvilka hvartdera är ett fritt och sjelfständigt rike, skola vara förenade under en konung. Regeringsformen i hvartdera riket är inskränkt och ärftligen monarkisk.

§ 2.

Innan regeringsärenden af konungen afgöras, inhemtar han, på sätt denna riksakt och rikenas särskilda grundlagar närmare föreskrifva, upplysningar och råd af ansvarige rådgifvare, hvilka af honom kallas och utnämnas; konungen dock förbehållet att allena besluta.

Konungen skall hållas i helgd; hans gerningar vare mot allt åtal fredade.

§ 3.

Om tronföljden stadgas i successionsordningen af den 26 september 1810. Ibland de arfsberättigade räknas äfven den ofödde, hvilken intager sitt rum i arfsföljden, så snart han födes till verlden.

När en till tronföljden arfsberättigad prins blifvit född, skola hans födelsestund och namn tillkännagifvas först inträffande riksdag och storting samt i deras protokoll antecknas.

§ 4.

Konung och till tronföljden berättigade prinsar äro myndige vid fylda aderton år.

Tillsynen öfver omyndig konungs uppfostran utöfvas af den, som under minderårigheten förer rikenas styrelse.

Omyndig konung och omyndige till tronföljden berättigade prinsar skola uppfostras inom de förenade rikena og undervisas i båda rikenas språk.

§ 5.

Konungen skall bekänna sig till den evangelisk-lutherska läran. I denna lära skola alla till tronföljden berättigade prinsar uppfostras.

§ 6.

Konungen må icke utan samtycke af riksdag och storting blifva regerande furste af utländsk stat.

§ 7.

Konungen har sitt residens i Stockholm, men uppehåller sig någon tid hvarje år i Norge, derest ej vigtiga hinder möta.

§ 8.

Medlemmar af det kungliga huset skola för sina personer icke svara inför någon annan än konungen eller, der han pröfvar åtal böra ega rum, den af rikenas domstolar han bestämmer; ej heller kunna de inkallas inför någondera riksförsamlingen.

§ 9.

Konungen har rätt att börja krig och sluta fred, ingå och upphäfva förbund, traktater og andra öfverenskommelser med främmande makter, afsända og mottaga sändebud samt utse och erkänna konsuler.

Förbund, traktater och andra öfverenskommelser med främmande makter skola meddelas riksdag och storting eller, om de angå allenast det ena riket, dettas riksförsamling. Härifrån undantagas hemliga öfverenskommelser eller bestämmelser, hvilka dock ej må strida mot de offentliga.

§ 10.

De ärenden, som omförmälas i nästföregående §, så ock alla öfriga ärenden, som angå de förenade rikenas eller ettderas förhållande til främmande makter, skola handhafvas och inför konungen till afgörande föredragas af en för rikena gemensam utrikesminister. Utrikesministern är chef för utrikesdepartementet, som skall vara i Stockholm.

§ 11.

Till utrikesminister kallar och utnämner konungen en infödd svensk elller norsk man af den evangelisk-lutherska läran. Utrikesministern, som i hvartdera riket eger statsministers värdighet, må icke tillika innehafva eller utöfva annat embete; ej heller må han vara ledamot af riksdag eller storting, men eger tilträde till riksdagens kamrar samt till stortinget och dess afdelningar med rätt att deltaga i öfverläggningarna. Konungen entledigar utrikesministern, när han pröfvar rikenas tjenst det fordra.

Varder utrikesministern hindrad att utöfva sitt embete, förordnar konungen annan till embetet behörig man att under tiden förvalta detsamma. Ej må denne samtidigt utöfva annat embete, ej heller uppdrag att vara ledamot af riksdag eller storting. I öfrigt gälle om honom, hvad i denna riksakt om utrikesministern sägs.

§ 12.

Urikesministern åligge att på sätt konungen lämpligast synes bereda de ärenden, som af honom inför konungen föredragas. Vid beredningen af ärenden af större vigt skall utrikesministern meddela sig med en statsminister från hvartdera riket.

§ 13.

Skulle fråga uppstå om att börja krig, inhemtar konungen derom från hvartdera rikets statsråd betänkande jemte berättelse om rikets tillstånd i anseende till dess finanser, försvarsanstalter med mera. Sedan detta skett, sammankallar konungen till ett utomordentligt statsråd utrikesministern, den svenske statsministern, den norske statsministern i Kristiania samt så många af det svenska och det norska statsrådets öfriga ledamöter, som kunna komma tillstädes. I detta statsråd framläggas ej mindre de grunder och omständigheter, som böra komma i öfvervägande, än ock de afgifna betänkandena och berättelserna om rikenas tillstånd. Utrikesministern och de närvarande ledamöterna af rikenas statsråd skola derefter hvar för sig til protokollet yttra sitt af- eller tillstyrkande.

Lag samma vare, då fråga är om att sluta fred; dock att inhemtande af särskilda betänkanden och berättelser om rikenas tillstånd icke i detta fall erfordras.

§ 14.

Utrikes ärenden, som icke omförmälas i § 13 eller 28, föredragas till afgörande i ministerielt statsråd, bestående jemte utrikesministern af lika många och minst två ledamöter af hvartdera rikets statsråd, bland dem, der ej vigtiga hinder möta, en statsminister från hvartdera riket. Har utrikesministern eller annan rådgifvare, som deltagit i mini-

sterielt statsråd, icke anfört särskild mening til protokollet, vare han för konungens beslut ansvarig såsom hade han styrkt konungen till beslutet.

§ 15.

Utrikes ärende, som tillika angår någotdera rikets inre lagstiftning eller förvaltning, må ej i ministerielt statsråd föredragas till afgörande hvad beträffar förhållandet till främmande makt, med mindre ärendet, i hvad det angår den inre lagstiftningen eller förvaltningen, förut underkastats handläggning i det statsråd, dit detsamma i sådant hänseende enligt denna riksakt eller rikenas särskilda grundlagar hörer.

§ 16.

I ärenden, som förekomma i statsråd, hvarom i § 13 eller 14 förmäles, skola protokoll föras på svenska och norska språken. För utgående expeditioners öfverensstämmelse med protokollen ansvare utrikesministern. Expeditioner, som underskrifvas af konungen, skola för att blifva gällande förses med utrikesministerns kontrasignation.

§ 17.

Alla meddelanden i utrikes ärenden till främmande makter eller konungens sändebud i utlandet skola utan afseende på ärendets beskaffenhet ske genom utrikesministern. Han ege omedelbart till vederbörande expediera föreskrifter och erinringar om verkställighet af utfärdade beslut.

Utrikesministern har ock att med konsulatärenden omedelbart taga den befattning, som enligt särskilda föreskrifter må på honom ankomma.

§ 18.

Hvarje lagtima riksdags konstitutionsutskott och ett af hvarje ordinarie storting vid början af dess sammanträde valdt utskott, hvartdera uskottet bestående af högst tjugu ledamöter, eger hvart för sig att för granskning utbekomma de under sistförflutna kalenderåret i statsråd, hvarom i § 13 eller 14 sägs, förda protokoll jemte tillhörande handlingar. Protokoll, hvars hemlighållande konungen med hänsyn till förhållandet till främmande makt finner rikenas väl eller värdighet kräfva, utlemnas dock ej förr än anledningen till hemlighållandet upphört. Ej må utlemnadt protokoll eller handling, ej heller något af dess innehåll utan konungens samtycke offentliggöras, der ej offentliggörandet ovilkorligen påkallas för åtal, hvarom i § 19 förmäles.

§ 19.

Finner någotdera af de i § 18 omförmälda utskott, att utrikesministern förbrutit sig på sätt i § 21 sägs, ege utskottet besluta hans ställande under tilltal inför Sveriges och Norges gemensamma riksrätt. Enahanda åtalsrätt ege riksdagens utskott mot de ledamöter af svenska statsrådet och stortingets utskott mot de ledamöter af det norska, som deltagit i ministerielt statsråd eller i behandlingen af ärende, hvarom i § 13 är sagdt.

§ 20.

Den gemensamma riksrätten består af de sex främste ledamöterna af hvartdera rikets högsta domstol samt tolf af hvardera riksförsamlingen valde ledamöter. Sista lagtima riksdag under hvarje valperiod för andra kammaren och sista ordinarie storting under hvarje valperiod välje, riksdagen tolf svenske och stortinget tolf norske män att deltaga i handläggning af de åtal, som under nästföljande valperiod må beslutas. Ledamöter af högsta domstolen eller riksförsamlingen samt embetsmän, som kunna afskedas utan dom, må icke väljas, ej heller i Sverige de, som icke äro valbare till andra kammaren, eller i Norge de, som icke äro valbara til stortinget.

De närmare bestämmelserna om riksrätten och om rättegången vid densamma gifvas i lag, stiftad genom sammanstämmande beslut af konungen och båda riksförsamlingarna.

§ 21.

Finner riksrätten, att utrikesministern i sin embetsutöfning eller ledamot af någotdera

rikets statsråd, när han deltagit i ministerielt statsråd eller i behandlingen af ärende, hvarom i § 13 sägs, begått sådan gerning, som både i Sverige och Norge är straffbar enligt de för statsrådsledamöter gällande ansvarsbestämmelser, döme honom med tillämpning af de bestämmelser, som medföra det lindrigare ansvaret; för gerning, som innefattar uppsåtligt embetsfel eller grof vårdslöshet i embetet, må med tillämpning af de i det ena riket gällande ansvarsbestämmelser till böter, högst tvåtusen kronor, eller embetets förlust dömas, ändå att i det andra riket lindrigare ansvar eller icke något ansvar är för sådan gerning föreskrifvet.

Konungen eger benåda från straff, som ådömts af riksrätten. Benådningen må dock ej sträcka sig till den dömdes återinsättande i hans embete eller till återgifvande af behörighet att i någotdera rikets tjenst nyttjas.

§ 22.

Allt, som efter granskning af de i § 18 omförmälda utskott godkänts eller lemnats utan åtal, skall anses hafva vunnit decharge och icke någon ny till ansvarighet förbindande granskning i samma ärende derefter vara tillåten.

I andra fall eller i annan ordning, än i denna riksakt stadgas, må icke utrikesministern göras ansvarig för sin embetsutöfning eller utan konungens samtycke åläggas att derom lemna upplysning. Hvad nu är sagdt gälle ock om ledamot af någotdera rikets statsråd i hvad angår ärenden, som inför konungen skola till afgörande föredragas i statsråd, hvarom i § 13 eller 14 förmäles.

§ 23.

Sändebud hos främmande makter, embets- och tjenstemän i utrikesdepartementet eller vid beskickningar i utlandet samt konsuler skola vara för rikena gemensamma. Till sådana embeten och tjenster skola utses svenske eller norske män; dock att till konsuler och, der sådant af särskilda omständigheter föranledes, till sändebud äfven utländske män må kunna utses.

Konungen entledigar embets- eller tjensteman, som i denna § afses, när han pröfvar rikenas tjenst det fordra.

Ej må sådan embets- eller tjensteman vara ledamot af riksdag eller storting.

§ 24.

Embets- eller tjensteman, som omförmäles i § 23, svare, der han är svensk eller norrman, för brott eller förseelse i tjensten inför sitt eget lands domstolar enligt de lagar och författningar, som der i allmänhet gälla angående sådana förbrytelser af embets- eller tjenstemän. Utländing svare i ty fall inför domstol i det af rikena, som konungen i hvarje fall bestämmer, och såsom vore han det rikets undersåte.

Embets- eller tjensteman, som i denna § afses, må ej för förbrytelse i embetet eller tjensten åtalas med mindre konungen till åtalet gifvit lof; dock vare dén, som genom förbrytelsen lidit skada, oförhindrad att såsom tvistemål göra gällande den ersättningstalan, hvartill han anser sig berättigad.

Sådan embets- eller tjensteman må icke utan konungens samtycke åläggas att lemna upplysning om något, som rörer embetet eller tjensten.

§ 25.

Till bestridande af de gemensamma utgifterna under utrikesdepartementet bidraga rikena efter folkmängden, dock att i fråga om konsulatväsendet rikenas bidrag utgå enligt särskild grund, som bestämmes i lag, stiftad genom sammanstämmande beslut af konungen och båda riksförsamlingarna.

I hvilket förhållande bidragen enligt stadgade grunder skola utgå, fastställes af konungen, hvarje gång för en tid af fem år.

Utrikesdepartementets utgiftsstat utgöres af det för år 1897 utgående anslaget till utrikesministerns aflöning samt de för samma år i denna stat under de särskilda titlarne upptagna utgiftsbelopp, till hvilkas bestridande medel utgå från båda rikena. Ändring i denna utgiftsstat må ej annorledes ske än genom sammanstämmande beslut af riksdag och storting.

Besparingar, som uppstå å någon af titlarne, eger konungen använda för oförutsedda behof inom titeln, såvida ej någondera riksförsamlingen dertill anslagit särskilda medel, i hvilket fall det rikets andel i besparingarna återgår till dess statskassa.

§ 26.

För granskning af utrikesdepartementets räkenskaper välje hvarje lagtima riksdag och ordinarie storting vid början af sitt sammanträde två revisorer jemte erforderligt antal suppleanter.

Revisorerna sammanträda i Stockholm första helgfria dag i oktober månad, och skola afslutade räkenskaper för nästföregående kalenderåret då till dem öfverlemnas. Anmärkningar, om hvilka två revisorer äro ense, ingifvas före utgången af samma månad till konungen, hvilken låter inhemta förklaring från vederbörande samt öfverlemnar revisionsberättelsen jemte afgifna förklaringar till nästföljande års lagtima riksdag och ordinarie storting.

På hvardera riksförsamlingen ankommer att hos konungen göra de framställningar, hvartill revisorernas anmärkningar kunna gifva anledning.

§ 27.

Förutom de ärenden, om hvilka i § 14 stadgas, skola af utrikesministern i ministerielt statsråd föredragas frågor:

1) om förordnande eller entledigande af embets- och tjenstemän i utrikesdepartementet eller vid beskickning och om instruktioner för sådana embets- och tjenstemän;

2) om åtgärd, som jemlikt § 18, 22 eller 24 på konungen ankommer;

3) om användande af eller redovisning för de på utrikesdepartementets stat till andra ändamål än konsulatväsendet anslagna medel.

Användning af medel, som särskildt anvisats till hemliga utgifter, beslutes af konungen i närvaro endast af utrikesministern. I dessa ärenden föres ej protokoll; redovisning sker allenast inför konungen.

§ 28.

I sammansatt statsråd föredragas till afgörande alla ärenden, i hvilka fråga är:

1) om ändring i eller tillägg till denna riksakt eller successionsordningen;

2) om sådan gemensam lagstiftning, som kan ega rum i öfverensstämmelse med § 20 eller 30;

3) om åtgärd, som jemlikt § 21 på konungen ankommer;

4) om utrikesdepartementets stat;

5) om gemensam lagstiftning enligt § 25 samt om ordnande i öfrigt af konsulatväsendet och användande af eller redovisning för dertill anslagna medel, om tillsättning och entledigande af konsuler, med hvilkas befattning icke är förenad diplomatisk tjenst, och om erkännande af främmande makters konsuler eller återkallande af sådant erkännande;

6) om andra angelägenheter, som enligt denna riksakt äro för rikena gemensamma och icke handläggas enligt § 13, 14 eller 27;

7) om ämnen, som afses i de med anledning af rikenas inbördes gränsförhållande före föreningen afslutna öfverenskommelser;

8) om räkenskapsuppgörelse mellan rikena, så vidt konungens beslut derom erfordras;

9) om andra bestämmelser, hvilka konungen i båda rikenas statsråd funnit böra gifvas gemensamt för rikena, eller om ändring i sådana bestämmelser.

§ 29.

Det sammansatta statsrådet består af lika många och minst tre ledamöter af hvartdera rikets statsråd.

När i det sammansatta statsrådet förehafves ärende, som omförmäles i § 28 mom. 4 eller 5, eller som angår räkenskapsuppgörelse beträffande medel under utrikesdepartementets förvaltning, inträder jemväl utrikesministern såsom medlem i det sammansatta statsrådet. Sådana ärenden föredragas af utrikesministern. Beträffande annat ärende bestämmer konungen, för hvilketdera rikets del ärendet först skall föredragas.

I ärende, som till afgörande föredrages i det sammansatta statsrådet, skall för hvartdera riket från de statsrådsledamöter, hvilka ej deltaga i detta statsråd, skriftligt betänkande inhemtas, der ej ärendet kräfver så hastigt afgörande, att sådant betänkande ej kan afvaktas.

Protokoll i sammansatt statsråd skola föras på svenska och norska språken och expeditioner på båda språken i vanlig ordning utfärdas.

Protokollen för sistförflutna kalenderåret jemte tillhörande handlingar granskas hvad utrikesministerns embetsutöfning angår af de i § 18 omförmälda utskott; beträffande ledamöter af hvartdera rikets statsråd underkastas protokollen den granskning, som i det riket är om statsrådsprotokoll i allmänhet föreskrifven. Om utrikesministerns ansvarighet gälle hvad ofvan i denna riksakt är föreskrifvet; öfriga rådgifvare vare ansvarige enhvar enligt de i det rike han tillhör för statsrådsledamöter gällande bestämmelser.

§ 30.

Konungen skall i båda rikena hafva högsta befälet öfver krigsmakten till lands og sjös. Han eger rätt att sammandraga eller åtskilja trupper.

Hvartdera riket skall, då dess krigsmakt ställes på krigsfot, vare sig för upprätthållande af rikenas neutralitet, derest den vid krig mellan främmande makter af någon bland de krigförande skulle hotas eller kränkas, eller för afvärjande af ett befaradt eller börjadt angrepp, uppställa en efter folkmängden afpassad, fullt utrustad och med erforderligt reservmanskap försedd fältarmé af tillräckligt öfvade trupper till den minimistyrka, som bestämmes genom lag, stiftad genom sammanstämmande beslut af konungen och båda riksförsamlingarna.

Konungens rätt att för ändamål, som nu är sagdt, mobilisera och fritt förfoga öfver de af rikena uppstälda fältarméer samt rikenas hela sjömakt må icke vara någon inskränkning underkastad.

§ 31.

Hvartdera rikets örlogsflagga skall vara en unionsflagga.

§ 32.

Till bestridande af kostnaderna för konungens och tronföljarens hofhållning bidraga rikena med de för ändamålet erforderliga belopp. För konungen beviljadt anslag må icke nedsättas under hans regeringstid; icke heller må det ske vid tronombyte utan sammanstämmande beslut af riksdag och storting. Anslag, som beviljats för tronföljaren, må icke nedsättas under den tid han är tronföljare.

I fråga om anslagen i öfrigt till hof- och slottsstaterna eger hvartdera riket för sig i vanlig ordning besluta.

§ 33.

Vill konungen resa utom Sverige och Norge, inhemtar han deröfver det sammansatta statsrådets tankar.

Företager konungen sådan resa, skall den till tronföljden närmast berättigade bland prinsar, som uppnått myndig ålder och ej äro hindrade af sjukdom eller vistelse utom Sverige och Norge, under konungens frånvaro såsom regent föra rikenas styrelse. Finnes ej sådan prins, utöfvas styrelsen af interimsregering, som i § 38 omförmäles.

Har i följd af hinder för prins annan prins eller interimsregeringen öfvertagit styrelsen, frånträde densamma då hindret upphört. Har ej styrelsen af prins öfvertagits inom ett år efter det interimsregeringen tillträdt densamma, ankomme på riksdag och storting att välja regent att föra styrelsen intill dess densamma kan af tronföljaren öfvertagas.

§ 34.

Varder konungen så sjuk, att han icke vårdar regeringsärendena, förhålles med styrelsen på sätt i § 33 är sagdt.

Lag samma vare då konungen är omyndig; dock att, der konungen icke fyllt sjutton år, på riksdag och storting ankommer att välja regent att under minderårigheten föra styrelsen.

§ 35.

Är anledning att tronföljden, efter hvad i § 3 sägs, kan tillkomma någon, som vid konungens död ännu icke blifvit född till

verlden, förfares emellertid med styrelsen som i § 33 är sagdt.

Finnes, när konungen aflidit, icke någon till tronföljden berättigad prins, och är ej heller sådant fall för handen, som i punkt 1 afses, öfvertages rikenas styrelse, intill dess nyvald konung tillträdt konungavärdigheten, af interimsregering, derest ej styrelsen redan föres af regent, i hvilket fall denne fortfar att under tronledigheten förestå densamma.

§ 36.

Till regent kan väljas furstlig person, man eller qvinna, eller enskild man.

Regent må ej vara regerande furste eller undersåte i främmande stat.

§ 37.

Regent förer styrelsen i konungens namn samt med samma makt och myndighet som konung.

Jemväl i öfrigt skall hvad i denna riksakt og rikenas särskilda grundlagar är om konungen och konungamaktens utöfning stadgadt i tillämpliga delar gälla om regent.

§ 38.

Interimsregeringen utgöres af en statsminister och tre andra statsrådsledamöter från hvartdera riket. Medlemmarne utses af konungen, när han förer styrelsen, men eljest för hvartdera riket af dess statsråd. Varder medlem hindrad att deltaga i styrelsen, välje statsrådet i det rike, till hvilket han hörer, annan af sina ledamöter att under tiden i regeringen inträda.

I interimsregeringen föres ordet vexelvis, en vecka hvarje gång, af den främste närvarande ledamoten af hvartdera rikets statsråd; och afgöres genom lottning, huruvida svensk eller norrman första veckan skall vara ordförande. Interimsregeringen kan dock utse en af sina medlemmar till ständig ordförande, derest minst fem medlemmar äro om valet ense.

Interimsregeringens samtliga medlemmar skola vid ärendenas afgörande vara tillstädes; dock må, om ärende ej tål uppskof, beslut fattas i närvaro af minst fyra medlemmar, lika många från hvartdera riket. I händelse af skiljaktiga meningar bestämmes beslutet efter de flesta rösterna. Äro rösterna lika delade, gälle i sådant ärende, som inför konungen må till afgörande föredragas i det ena rikets statsråd, den mening, som biträdes af främste närvarande statsrådsledamoten från det riket, men eljest ordförandens mening.

I interimsregeringen skall protokoll föras öfver sådant ärende, som inför konungen må till afgörande föredragas i det ena rikets statsråd, på det rikets språk, men öfver annat ärende på båda språken. Protokoll og expeditioner underskrifvas af samtliga närvarande medlemmar.

§ 39.

Interimsregeringen, som har sitt säte i Stockholm, förer styrelsen i konungens namn och med samma makt och myndighet som konung. Beträffande inrikes regeringsärende, som allenast angår det ena riket, öfverlemnas beslutanderätten i den utsträckning interimsregeringen bestämmer åt det rikets statsråd eller afdelning deraf. Har konungen öfverlemnat sin rätt att besluta åt sådan särskild regeringsmyndighet, lände det till efterrättelse intill dess interimsregeringen annorlunda förordnar.

§ 40.

Föredragningen af de hos interimsregeringen förekommande ärenden fördela medlemmarne sig emellan, dock att ärenden, som inför konungen skola till afgörande föredragas af utrikesministern, af honom föredragas jemväl inför interimsregeringen, med rätt och skyldighet för honom att till protokollet yttra sin mening, men icke att i besluten deltaga. I ärende, som inför konungen skall till afgörande föredragas i sammansatt statsråd eller i det ena rikets statsråd, skall, i förra fallet för hvartdera riket och i det senare för det rike ärendet tillhörer, från de statsrådsledamöter, hvilka ej deltaga i interimsregeringen, skriftligt betänkande inhemtas, der ej ärendet kräfver så hastigt afgörande, att sådant betänkande ej kan afvaktas. Är fråga om att

börja krig eller sluta fred, skall hvad i § 13 är stadgadt om inhemtande af betänkanden och berättelser ega motsvarande tillämpning.

Medlem af interimsregeringen må ej utöfva befattning såsom chef för något regeringsdepartement.

§ 41.

Hvad i §§ 18 och 29 är föreskrifvet om utlemnande och granskning af statsrådsprotokoll i ärenden, som der afses, skall i tillämpliga delar gälla angående de hos interimsregeringen i motsvarande ärenden förda protokoll. I sådana ärenden må hvartdera af de i § 18 omförmälda utskott besluta åtal mot en hvar af interimsregeringens medlemmar; åtalet anställes inför den gemensamma riksrätten och pröfvas enligt de i § 21 stadgade grunder. Om utrikesministerns ansvarighet gälle hvad ofvan i denna riksakt är föreskrifvet. Har ledamot af någotdera rikets statsråd deltagit i afgifvande af skriftligt betänkande, hvarom i § 40 sägs, ansvare på sätt i det riket finnes stadgadt.

Protokoll öfver annat ärende granskas i det rike, som ärendet tillhörer, och vare statsrådsledamot från det riket ansvarig på sätt der finnes stadgadt.

§ 42.

Ankommer enligt § 33 eller 34 på riksdag och storting att välja regent, skall den, som förer styrelsen, för riksdag och storting å en och samma dag framlägga proposition, deri regent föreslås eller hemställan göres, att regentval ej anställes. Ledamot af riksdag eller storting ege inom fyra dagar efter propositionens framläggande föreslå regent. Har icke förslag om regentval blifvit i nu föreskrifven ordning väckt, eller besluter någondera riksförsamlingen, att regentval ej skall anställas, fortfare den bestående styrelsen.

§ 43.

Finnes icke någon till tronföljden berättigad prins, och är ej heller anledning att tronföljden, efter hvad i § 3 sägs, kan tillkomma någon, som ännu icke blifvit född till verlden, eger konungen föranstalta om tronföljareval. Vill konungen föreslå tronföljare, framlägger han för riksförsamlingarne å en och samma dag proposition derom; och ege ledamot af riksdag eller storting inom fyra dagar efter propositionens framläggande föreslå tronföljare.

§ 44.

Finnes, när konungen aflidit, icke någon till tronföljden berättigad prins, och är ej heller sådant fall för handen, som i § 35 punkt 1 afses, skall nytt konungahus utkoras. Regenten eller interimsregering skall för riksdag och storting, derest de äro samlade, å en och samma dag, senast den trettionde efter det den händelse inträffat, som föranleder konungavalet, framlägga proposition, deri konung föreslås. Inom fyra dagar efter propositionens framläggande ege ledamot af riksdag eller storting föreslå konung.

Är någondera riksförsamlingen ej samlad, skall regent eller interimsregering genom kungörelse, som införes i allmänna tidningarna sist å åttonde dagen efter det den händelse inträffat, som föranleder konungavalet, inkalla riksförsamlingen til viss dag mellan den tjugonde och den trettionde efter kungörelsens införande. Skola båda riksförsamlingarna inkallas, skall kungörelsen i båda rikena å en och samma dag i allmänna tidningarna införas och riksförsamlingarna till en och samma dag inkallas. Proposition om konungavalet skall för riksförsamlingarna framläggas å en och samma dag, senast den åttonde efter den, till hvilken inkallelsen skett. Inom fyra dagar efter propositionens framläggande ege ledamot af riksdag eller storting föreslå konung.

Skulle regent eller interimsregering försumma att å föreskrifven tid sammankalla någondera riksförsamlingen, åligger det ovilkorligen den eller de embetsmyndigheter, som rikets grundlag bestämmer, att derom skyndsammast gå i författning Riksförsamlingen sammanträder i detta fall å trettionde dagen efter det den händelse inträffat, som föranleder konungavalet.

§ 45.

Hafva, när fråga väckts om val af konung eller tronföljare, eller när regentval skall anställas, flere blifvit föreslagna, skall en för rikena gemensam nämnd å dag, som af konung, regent eller interimsregering utsättes sist till fjortonde dagen efter utgången af den för förslags väckande bestämda tid, sammanträda för att bereda valet. Den gemensamma nämnden skall bestå af sjuttiotvå medlemmar, af hvilka hvardera riksförsamlingen bland sina ledamöter utser hälften jemte erforderligt antal suppleanter. Nämnden sammanträder i Karlstad, såvida ej vigtiga hinder deremot möta, i hvilket fall konungen, regenten eller interimsregeringen utser annan lämplig ort inom rikena, dock ej någon af hufvudstäderna

Nämndens medlemmar från hvartdera riket välje inom sig ordförande. Vid nämndens sammanträde föres ordet vexelvis, en dag i sender, af svenske och norske ordföranden efter ordning, som vid sammanträdets början genom lottning bestämmes.

Sedan öfverläggningen, som skall hållas hemlig, och hvaröfver protokoll ej må föras, blifvit afslutad, företages omröstning, dervid hvar och en af nämndens medlemmar röstar på en person. Öfver omröstningen, hvilken sker med slutna sedlar, skall protokoll föras på svenska och norska språken; och skola båda exemplaren genast underskrifvas af nämndens medlemmar, det svenska exemplaret först af de svenska medlemmarne och det norska exemplaret först af de norska, samt derefter af ordförandena förseglas och samma dag afsändas, det svenska exemplaret till Sveriges riksdag under adress till kamrarnes talmän och det norska exemplaret till Norges storting under adress till stortingets president.

Nämndens sammanträde må ej räcka öfver en vecka.

§ 46.

Sedan den för förslags väckande föreskrifna tid gått till ända och, der flere blifvit föreslagna, den i § 45 omförmälda nämnd fullgjort sitt uppdrag, skola å åttonde dagen derefter riksdag och storting företaga valet.

Härvid skall af hvardera riksförsamlingen väljas en person; andra må ej komma under omröstning än de, som i enlighet med denna riksakts bestämmelser blifvit inom någondera riksförsamlingen föreslagna eller inom den gemensamma nämnden erhållit minst aderton röster.

Falla båda riksförsamlingarnas val på samma person, vare han lagligen vald. Stanna riksförsamlingarna vid val till tronföljare eller regent i olika beslut, vare frågan förfallen. Sker det vid konungaval, framlägge regent eller interimsregering för nästa lagtima riksdag och ordinarie storting proposition om valet. Stanna riksförsamlingarna, sedan ärendet undergått ofvan föreskrifne behandling, ånyo i olika beslut, varde ärendet förvisadt till den gemensamma nämnden för slutligt afgörande. Nämnden sammanträder, på sätt i § 45 är sagdt, å dag, som af regenten eller interimsregeringen utsättes sist till fjortonde dagen efter det riksförsamlingarnas beslut fattades. Då öfverläggningen, som skall hållas hemlig, och hvaröfver protokoll ej må föras, blifvit afslutad, anställes sluten omröstning, dervid hvar och en af nämndens medlemmar röstar på en person. Erhåller någon vid denna omröstning mera än två tredjedelar af rösterna, vare han till konung utkorad; falla rösterna annorledes, anställes i samma ordning ny omröstning. Erhåller ej heller då någon mera än två tredjedelar af rösterna, skrides till omröstning mellan de två, på hvilka riksförsamlingarnas val fallit. Vid denna omröstning skall, innan röstsedlarne uppräknas, ordföranden uttaga och under försegling aflägga en röstsedel. Äro rösterna lika delade, brytes den förseglade sedeln och bestämmer utgången, derest ej densamma befinnes ogiltig, i hvilket fall genast företages ny omröstning. Är flertalet bestämdt utan att den förseglade sedeln brutits, varde den obruten genast förstörd. Om valets utgång skola riksförsamlingarna underrättas på sätt i § 45 är sagdt.

§ 47.

Denna riksakt eger i Sverige och Norge kraft och giltighet såsom grundlag, men gäller framför rikenas särskilda grundlagar.

Ändring i eller tillägg till riksakten eller successionsordningen kan endast ske genom konungens samt riksdags och stortings sammanstämmande beslut och i öfrigt för hvartdera riket i den ordning, som der är för grundlagsändring stadgad; dock att konungens sanktion kan meddelas inom sextio dagar efter det den riksförsamling åtskilts, som senast antagit ändringen eller tillägget.

Genom denna riksakt upphäfves riksakten af den 6 augusti 1815 och ändras hvad successionsordningen den 26 september 1810 innehåller stridande mot hvad här ofvan stadgas.

Förslag

till Lag om Sveriges och Norges gemensamma riksrätt och rättegången derstädes.

Utöfver hvad i riksakten föreskrifves skall om Sveriges och Norges gemensamma riksrätt och rättegången derstädes gälla hvad i denna lag stadgas.

§ 1.

Den gemensamma riksrätten sammanträder i hufvudstaden i det af rikena, hvilket den eller de tilltalade efter sin nationalitet tillhöra. Äro de tilltalade af olika nationalitet, bestämmes orten för sammanträdet efter utrikesministerns nationalitet, derest han är tilltalad, men eljest efter de fleste tilltalades nationalitet. Kan orten ej på detta sätt bestämmas, afgöres frågan genom lottning inför två ledamöter af rikenas högsta domstolar, den framste i hvardera domstolen.

§ 2.

Har någotdera af de i § 18 riksakten omförmälda utskott beslutit anställa åtal inför den gemensamma riksrätten, skall beslutet meddelas främste ledamoten af rikets högsta domstol. Sedan derefter utrönt blifvit, i hvilket rike riksrätten skall sammanträda, har främste ledamoten af högsta domstolen i det riket att efter samråd med åklagaren bestämma dag för riksrättens sammanträde, hvilken dag ej må sättas tidigare än två eller senare än fyra månader efter det att åtalet eller, om åtalen äro flera, det sista af dem beslutits; samme domstolsledamot utfärde ock nödiga kallelser.

§ 3.

Ordförande i riksrätten vare i hvarje särskildt fall den främste närvarande ledamoten af högsta domstolen i det rike, der riksrätten sammanträder.

§ 4.

I riksrätten må ej såsom vald ledamot någon taga säte, som är i den ställning, att han enligt § 20 riksakten icke skulle vara valbar.

Ej heller må någon såsom ledamot af riksrätten deltaga i handläggning af mål, deri han enligt de i båda rikena gällande bestämmelser om rättegången i brottmål skulle vara obehörig att döma.

Vid pröfning af fråga om ledamots behörighet afträder från rätten den, som frågan angår, och tillika efter lottning en af ledamöterna från andra riket.

§ 5.

I behandlingen af hvarje mål, som inför riksrätten anhängiggöres, skola högst tolf och minst åtta af riksrättens ledamöter deltaga. Riksrätten pröfve dock samfäldt, hvad såsom särskildt mål skall anses och huruvida någon af riksrättens ledamöter är obehörig att i rätten sitta.

Derest ledamot af någotdera rikets högsta domstol befunnits obehörig eller eljest är

hindrad, inträder annan af domstolens ledamöter i den ordning § 20 riksakten stadgar.

§ 6.

För hvarje mål skall den tilltalade bland dem af riksrättens ledamöter, som icke befunnits obehöriga eller eljest äro hindrade, utesluta så många, att allenast tolf ledamöter återstå. Af dessa skola sex vara från hvartdera riket, deraf minst två af riksförsamlingen valde och minst två ledamöter af högsta domstolen. Äro i ett mål flere tilltalade, skall, der de ej om annat åsämjas, derjemte vid uteslutningen så förfaras, att riksrätten kommer att bestå af tre ledamöter bland de af hvardera riksförsamlingen valde och tre af hvardera högsta domstolens ledamöter; sämjas de tilltalade ej derom, hvilka skola uteslutas, gifve, särskildt för de af hvardera riksförsamlingen valde och för hvartdera rikets högsta domstols ledamöter, upp en man hvar till uteslutning och fortfare dermed så länge antalet af dem, som skola uteslutas, förslår till lika uteslutning för alla de tilltalade; skall ytterligare någon uteslutas, varde lottning anställd mellan dem, hvilkas uteslutande yrkas. Underlåter tilltalad att behörigen verkställa uteslutning, varde ock genom lottning utrönt, hvilka å hans vägnar skola uteslutas.

När ledamöterna i riksrätten sålunda för ett mål bestämts, fortfare de i denna egenskap, till dess målet slutligen afgjorts.

Afgår emellertid någon af riksrättens ledamöter och blifva ledamöterna från ena riket derigenom färre än från det andra, varde det öfverskjutande antalet genom lottning uteslutet.

Skulle för något mål antalet af riksrättens ledamöter nedgå under åtta, förfares ånyo på sätt ofvan i denna § stadgas.

§ 7.

Om åtalets utförande och rättegången vid riksrätten gälle, der ej i denna lag annorlunda stadgas, i tillämpliga delar hvad i det rike, der riksrätten i hvarje fall sammanträder, är stadgadt om ransakning vid dess särskilda riksrätt.

§ 8.

Domstolar och andra myndigheter i hvartdera riket vare pligtiga att för målens utredning lemna riksrätten det bistånd, som må påfordras och lagligen kan lemnas åt rikets särskilda riksrätt.

Till riksrätten kunna inkallas vittnen från hvartdera riket, dock att ledamot af riksrätten ej må höras såsom vittne med mindre rätten dertill gifvit lof. Rätten bestämmer den ersättning, som bör tilkomma vittne.

I öfrigt vare riksrätten i förhållande till enskild person i hvartdera riket ansedd såsom inländsk domstol.

§ 9.

Vid omröstning till dom gälle den mening, som med eller utan sammanjemkning omfattas af flere än halfva antalet domare, eller, der rösterna äro lika delade, deras mening, som fria.

§ 10.

Riksrättens dom ege i båda rikena laga kraft och varde utan afseende å den dömdes nationalitet befordrad till verkställighet; dock må dödsstraff eller frihetsstraff ej gå i fullbordan annat än i det rike, som den dömde tillhör.

Straff, derifrån konungen enligt § 21 riksakten eger benåda, må ej verkställas innan konungen om verkställigheten förordnat.

Stockholm den 29 januari 1898.

Pehr Ehrenheim. **Gustaf Sparre.** **Nils von Steyern.**

D. G. Restadius. **Olof Jonsson.**

Bilag b.

Yttrande och förslag

af

Alin och Trygger.

Föreningen mellan Sverige och Norge är bygd på den grundsatsen, att medan de båda under en konung förenade rikena i fråga om inre angelägenheter äro af hvarandra oberoende, utgöra de i förhållande till främmande makter en enda stat (jfr. Norges grundlag § 26, riksakten § 4). Sanningen af denna sats försvagas ej derigenom, att man i de lagar, hvari föreningsvilkoren upptogos, Norges grundlag af den 4 november 1814 och riksakten af den 6 augusti 1815, icke finner den form bestämd, hvarunder konungen eger utöfva vården af de ärenden, som angå rikenas förhållande till främmande makter. Detta beror naturligtvis icke derpå, att de som stiftade föreningen ansågo bestämmelser om denna form vara öfverflödiga, utan var en följd deraf, att de ej ansågo dem hafva sin plats i nämnda lagar. Norges grundlag af den 4 november 1814 afsåg nemligen att stadga den sjelfständighet för Norge i fråga om inre angelägenheter, som skulle vara en af unionens hufvudgrunder, och det inflytande på de båda rikenas gemensamma styrelse, som af denna sjelfständighet var en följd. Bestämmelser angående Norges del i styrelsen af de yttre angelägenheterna afsåg denna lag deremot icke att gifva. Den rätt att såsom sin egen leda äfven Norges yttre politik, som Sverige genom freden i Kiel hade erhållit, lemnade det icke ifrån sig, och den svenska regeringen satte derföre vid underhandlingarna om föreningsvilkoren icke i fråga, att bland dem skulle upptagas stadganden om de former, hvarunder de förenade rikenas förhållanden till främmande makter skulle handhafvas. Likasom hon i fråga om konungens titel blott fordrade, att hvad derom stadgades i Norges grundlag af den 17de maj 1814 skulle utgå, så yrkade hon i nu ifrågavarande afseende endast, att de bestämmelser i denna grundlag, som utgjorde hinder för utrikes ärendenas handhafvande enligt svenska regeringsformens bestämmelser, skulle borttagas. De ändringar i grundlagen af den 17 maj, som inneburos i detta yrkande, blefvo ock såsom «nödvändiga i följd af Sveriges och Norges förening» beslutna af Norges storting, men för att lugna dettas farhågor för att de utrikes ärendena skulle af Sverige handhafvas i krigiskt syfte, medgafs från svenska sidan den jemkning i regeringsformens stadganden om dessa ärendens vårdande, att krig skulle af konungen kunna beslutas endast i ett gemensamt svenskt och norskt statsråd och under vissa särskildt betryggande former (Norges grundlag § 26). Af samma anledning medgafs ock från svenska sidan den inskränkning i konungens rätt att disponera Norges krigsmakt, att dess linietrupper och skärgårdsflotta icke skulle utan stortingets samtycke kunna användas till anfallskrig, samt att landtvärnet och öfriga trupper, som icke räknades till linietrupper, icke ens med stortingets samtycke skulle kunna föras utom Norges gränser (Norges grundlag § 25). Då riksakten af den 6 augusti 1815 endast afsåg att, jemte de bestämmelser om konunga-, tronföljare- och förmyndareval, omyndig konungs uppfostran och interimsregering, som enligt Norges grundlag af den 4 november 1814 skulle stadgas genom gemensamt beslut af de båda ländernas riksförsamlingar, upptaga de stadganden i norska grundlagen, som för sin tillämpning kräfde ändringar i Sveriges regeringsform och således fordrade svenska ständernas samtycke, så upptogs der af nu berörda föreningsvilkor endast det, som rörde formen för konungens beslut om krig (riksakten § 4). Den bestämmelse, som angick konungens dispositionsrätt öfver norska krigsmakten, medförde ju ingen ändring i Sveriges regeringsform, och ännu mindre den anordning, enligt hvilken de utrikes ärendena med nyss nämnda undantag skulle handhafvas jemlikt denna regeringsforms bestämmelser.

Det sätt för de utrikes ärendenas handhafvande, som sålunda fastställdes, blef, innan lång tid från föreningens stiftande förflutit, från norska sidan föremål för yrkanden på ändring. Dessa yrkanden framställdes från 1830-talet med allt större bestämdhet såsom grundade deri, att fullständig jemlikhet mellan de båda rikena i fråga om rättigheter skulle vid föreningens stiftande hafva blifvit fastställd såsom hennes grundval. Detta påstående, hvarmed man motiverat äfven andra yrkanden på ändring i förhållanden, som vid föreningens stiftande blifvit fastställda, saknar emellertid ej blott grund i de lagar, genom hvilka föreningsvilkoren bestämdes, utan motsäges till och med af dessa lagars innehåll, såsom klart framgår af den utredning af jemlikhetsfrågan, som den 18 februari 1862 lemnades af friherre Louis de Geer, då han såsom justitiestatsminister inför konungen i sammansatt statsråd bemötte hvad norska regeringen i sitt utlåtande i revisionsfrågan den 14 december 1861 hade anfört. «Hvad angår den ofta upprepade satsen, att grundprincipen för föreningen, då den stiftades, skall varit de båda rikenas fullkomligt likaberättigade ställning vid sidan af hvarandra, så kan anmärkas», heter det i denna utredning, «att riksakten ikke uttalar denna grundsats, ehuru den i några vissa fall utgör en tillämpning deraf. I 42 § af norska grundlagen finnes principen visserligen uttalad, men äfven der uttryckligen inskränkt till de i föregående 39, 40 och 41 §§ omförmälda tilfällen. Vidare innehålla ej mindre kongl. maj:ts proposition till rikets ständer den 12 april 1815 om de nya konstitutionella förhållanden, som till följe af föreningen emellan Sverige och Norge uppkommit, än ock konstitutionsutskottets betänkande öfver nämnda proposition, af den 25 i samma månad, i anförda motiv ett mera allmänt erkännande af grundsatsen om båda rikenas jemlikhet, likasom ett sådant erkännande igenfinnes i de af kongl. norska regeringen anförda yttranden af konung Carl XIV Johan till statsrådsprotokollen den 26 oktober 1818 och den 4 januari 1842. Betydelsen af dessa sistnämnda yttranden motväges dock i viss mån af den uppfattning af föreningen samme konung vid andra tillfällen uttalat, såsom i konungens diktamen til det norska statsrådsprotokollet den 21 februari 1837, hvilket officielt meddelades den svenska allmänheten i statstidningen för den 25 i samma månad, och hvartill konungen sedermera hänförde sig i ett anförande i norskt-svenskt statsråd den 30 januari 1839, då unionskomitén tilsattes. Der heter det bland annat: 'Föreningen emellan Sverige och Norge, afslutad den 20 oktober 1814, utgör grunden til 1 § i konstitutionen af den 4 november 1814, hvilken blef sanktionerad den 10 i samma månad. Denna § är en följd af de rättigheter, som Sverige genom traktater hade förvärfvat på konungariket Norge. Titulaturen' (nemligen den af konungen då begagnade) 'är deraf i allmänhet en sjelfskrifven följd.' — 'Staternas historia, som stortinget åberopar, visar, att Norge allt ifrån år 1536 blott har varit en dansk provins; att det icke har varit i besittning af någon lagstiftande makt förr än Kielertraktaten afslutades; och att det först är från den 10 november 1814, den dag, då konungen aflade sin ed på konstitutionen, som Norge har blifvit erkändt såsom ett med Sverige under en konung förenadt rike samt varit i besittning af de rättigheter, som Sveriges konung, i Sveriges namn, hade tillförsäkrat det. Historien berättar vidare, och vår tids händelser bekräfta det, att traktater, krig och eröfringar föröka staternas makt eller inskränka deras gränser. Hvad de diplomatiska ärendena angår, så eger allt hvad stortinget anmärkt redan rum. För öfrigt, då rättigheterna erkändes lika, skedde det under vilkor af lika bördor. Denna förpligtelse är icke allenast rättfärdig, men den är moraliskt nödvändig för att betrygga reciprociteten af de genom traktater förvärfvade och bestämda garantier.'

«Men månne i allt fall», heter det vidare i nämnda utredning, «åt mera eller mindre sväfvande, i motiver uttalade, allmänna satser kan tillerkännas större vigt, än åt bestämda sakförhållanden, som befinnas emot dessa satser stridande? Och en viss olikhet i ställningen till hvarandra finnes de båda rikena anvisad i sjelfva riksakten, för att icke tala om norska grundlagen» (der det var bestämdt, att Norges förmämsta embete, ståthållareembetet, kunde besättas med en svensk man). «Riksakten stadgar nemligen, at interims-

regeringen skall hafva sitt säte i Stockholm, och att såväl de diplomatiska ärendena, som andra saker, hvilka angå båda rikena och ej genom sin natur tillhöra något särskildt departements handläggning, skola för denna interimsregering föredragas af Sveriges statsminister för utrikes ärendena. Men en ännu mera påfallande olikhet fastställdes vid regleringen af sådana unionella förhållanden, som icke upptogos i riksakten, vid hvars författande, enligt kongl. norska regeringens, i nu förevarande betänkande åberopade, utlåtande den 27 augusti 1840, 'endast var fråga om att affatta en grundlag för unionen, men hvarken har varit eller kunnat vara afsedt att i densamma intaga mera detaljerade bestämmelser angående de särskilda förhållanden emellan rikena inbördes, som i militära, ekonomiska eller andra speciella afseenden må ega rum, och som icke äro af annan beskaffenhet, än att de antingen af konungen ensam eller af honom i förening med båda rikenas nationalrepresentationer kunna efterhand ordnas och efter omständigheterna åter förändras.' Hit höra t. ex. unionsflaggan och det gemensamma riksvapnet, hvilka af föreningens stiftare ikke bestämdes så, att Norge i desamma fik en lika andel med Sverige; — likasom konungen i sin titel till en början äfven i rent norska handlingar satte Sveriges namn framför Norges. Emot anordningen af dessa, just de mest framstående symbolerna af föreningen, protesterade icke, såvidt jag har mig bekant, Norge vid dess vidtagande. Ledamöterna af den norska statsrådsafdelningen hade åtminstone intet at invända emot flaggan, sådan den bestämdes i svenskt-norskt statsråd den 7 mars 1815. Det var först sedan någon tid förflutit, som det yrkades ändring i dessa anordningar, såsom stridande mot de grundsatser, som i afseende å andra unionsförhållanden blifvit tillämpade.»

Emellertid har det ifrågavarande påståendet å norska sidan konseqvent vidhållits, och i förening med det sorglösa förtroende till tidens förmåga att hela brister så väl i unionsfördragens tillämpning som i deras affattning, hvarmed man å svenska sidan handhaft föreningsvilkoren, har det i flere fall ledt till ensidig ändring i unionsförhållandena sådana de vid föreningens stiftande ordnades. Redan år 1819 medgafs, att i visst fall konungens titel såsom norsk konung skulle vara en annan än den, som eljest skulle af konungen användas. Ett decennium hade knappt förflutit från föreningens stiftande, då norrmän började anställas i utrikesdepartementet, och sedan den form för främmande konsulers erkännande för Norge, som under föreningens första år hade i de flesta fall följts och enligt hvilken detta erkännande skulle gifvas i uteslutande svenskt statsråd, från 1818 hade lemnat plats för en konseqvent tillämpning af grundsatsen om deras erkännande i enbart norskt statsråd, bestämdes genom kongl. resolution, gifven i mars 1835, att norske statsministern skulle vara ledamot af den konselj, hvari ministeriella ärenden skulle afgöras, hvarpå genom kongl. resolutioner af 1836 medgafs, att konsuler, hvilkas utnämning och afskedande dittills skett genom beslut i enbart svenskt statsråd, skulle utnämnas och afskedas i sammansatt statsråd, vare sig norskt-svenskt eller svenskt-norskt, en anordning, som genom en kongl. resolution af 1837 utsträcktes till beslut om tillförordnande af konsuler. Betraktande dessa medgifvanden endast såsom förberedelser till fullständigare åtgärder från konungens sida för att tillmötesgå norska folkets fordringar och önskningar, aflät stortinget den 24 januari 1837 en adress, hvari det sammanfattat sina yrkanden på genomförande af jemlikheten i rättigheter mellan de båda rikena. Dessa yrkanden rörde konungatiteln i norska handlingar, användningen i Sverige af det riksvapen, som konungen den 25 januari 1814 hade bestämt, beskaffenheten af den örlogsflagga, som den 7 mars 1815 blifvit i svenskt-norskt statsråd fastställd, samt formen för de diplomatiska ärendenas handhafvande. Efter att i sit svar på denna adress hafva förklarat, att «då rättigheterna erkändes lika, skedde det under vilkor af lika bördor», beslöt konungen under uttalande af sin önskan, att «så mycket som möjligt bringa de förenade rikenas ömsesidiga rättigheter och förpligtelser i inbördes öfverensstämmelse», den 30 januari 1839 att tillsätta en komité af svenske och norske män för att afgifva betänkande och förslag dels om de i stortingets nyssnämnda adress berörda ämnen, med undantag af konungatiteln, dels angående det förhållande, hvari de förenade rikena skulle deltaga i ut-

görandet af rikenas diplomatiska och konsulära samt andra gemensamma utgifter, dels beträffande det förhållande och det sätt, hvarpå de förenade rikena skulle medverka till det gemensamma försvaret.

Det samband, hvari konungen vid tillsättningen af nämnda komité, hvars uppdrag den 7 december 1843 utsträcktes till en fullständig revision af riksakten, ställde frågan om de båda rikenas ömsesidiga rättigheter och frågan om deras ömsesidiga skyldigheter, sökte man från norska sidan att lösa redan innan komitén hade slutat sitt arbete, framhållande bland annat, att om man ansåge sig böra betrakta Sverige och Norge såsom stridande parter, så att hvad som bestämdes vore antingen till enskild fördel för den ena eller för den andra, och att hvad som vore till den enas fördel vore till skada för den andra, då kunde det väl vara något, som talade för den försigtigheten att på en gång afgöra allt; men på detta sätt hade ej norska regeringen betraktat saken: här vore fråga om nationer, hvilka vore förenade under en gemensam konung och i afseende på hvilka man endast kunde önska, att deras inbördes förhållanden måtte ordnas och afgöras efter rättvisa, utan att vid bestämmandet af hvad som vore rätt kunde komma i fråga om någon fördel för den ena på den andras bekostnad; ett afgörande af hvarje särskild punkt, som under ett sådant förhållande öfverensstämde med hvad som antoges vara rätt, kunde nemligen icke annat än lända till fördel för båda nationerna, då det ju vore ett behof, som måste tilfredsställas, att befrämja det rätta, eller, med andra ord, att så väl gifva andra hvad dem tillkomme, som att komma i besittning af hvad som tillkomme oss sjelfva. Emot denna argumentation, som framställdes i ett norska regeringens utlåtande den 22 december 1841, anmärktes i sammansatt statsråd den 4 januari 1842 från svensk sida, at man visserligen vore långt ifrån att bestrida giltigheten af den grundsats, hvarpå den vore bygd, men att man icke kunde låta denna gälla såsom den enda: då det vore fråga om fördrag emellan tvenne stater, som, ehuru politiskt förenade, dock hade föga eller intet gemensamt i finansielt och ekonomiskt hänseende, måste man äfven under dessa synpunkter rådfråga staternas intressen, hvilka, efter frågornas beskaffenhet, kunde vara ganska skiljaktiga och på ena eller andra sidan hafva en afgjord öfvervigt; den moraliska ansvarigheten inför det folk, hvars talan man förde, gjorde det å båda sidor till oryggelig pligt, at vid sådana ärendens behandling med nog grannlagenhet gå till väga, så att man icke oförbehållet lemnade sina nationalintressen beroende ens af sina vänners skön.

Orubbad vidhölls emellertid den af konungen 1839 fastställda grundsatsen om frågornas gemensamma afgörande icke ens under konung Carl Johans tid, i det konungen den 2 mars 1842 föreskref, att det 1814 stadgade riksvapnet icke vidare finge användas på svenska mynt, och den 28 maj samma år bestämdes, äfven genom kongl. resolution, att ratifikation af traktater, som rörde båda rikena och angående hvilka betänkanden hade blifvit inhemtade af hvartdera rikets statsråd, skulle ske, icke enligt regeringsformens bud i ministeriel konselj, utan i sammansatt statsråd, vare sig norskt eller svenskt; och då Oscar I tillträdde de förenade rikenas regering, öfvergaf han grundsatsen fullständigt. Då han den 8 mars 1844 kungjorde sitt uppstigande på Norges tron, satte han i konungatiteln Norges namn före Sveriges, och genom resolution i enbart norskt statsråd förordnade han samma dag, att, då han funne, att Norge efter sin ställning i unionen hade kraf på en sådan förändring, så skulle framdeles i alla handlingar, som enbart anginge Norges inre angelägenheter, Norges namn i den kungliga titeln sättas före Sveriges. Genom kongl. resolution, gifven i sammansatt statsråd den 20 juni 1844, fastställdes derpå ett unionsvapen, der de båda rikenas gamla vapen intogo hvar sin hälft och hvars användning noga begränsades till unionella förrättningar. Samma dag afskaffades den i mars 1815 fastställda gemensamma örlogsflaggan, och för hvartdera riket fastställdes särskild örlogsflagga (likasom särskild handelsflagga), dock med ett gemensamt unionstecken, hvarom bestämdes, att det äfven skulle användas såsom flagga af de förenade rikenas beskickningar och konsulat. För sin åtgärd, att sålunda afgöra en del af de norska besvärspunkterna oberoende af de svenska, anförde konungen, «att efter det sätt, hvarpå

Hans Maj:t uppfattat och hvarpå hvarje fördomsfri borde uppfatta betydelsen af den skandinaviska halföns politiska förening, Hans Maj:t ansåge rättvisan utgöra den enda bestämmelsegrund till vägledning vid urskiljandet af de frågor, som rörde de båda rikenas ömsesidiga intressen. Att såsom vid afhandlingar emellan åtskilda stater noggrant vilja afväga fördelarne af de särskilda bestämmelserna för den ena eller den andra af de kontraherande staterna skulle i förevarende fall utgöra ett köpslagande om eftergifter eller förmåner, som i tillämpningen mer och mer måste försvaga det moraliska bandet emellan de förenade rikena; och kunde kongl. maj:t icke hysa ringaste farhåga, att afgörandet särskildt af någon viss unionsförhållandena rörande fråga, som endast för det ena af de förenade rikena vore af någon vigt, skulle kunna lemna rum å detta rikes sida för ett annat behandlingssätt af öfriga det andra rikets intresse rörande frågor, än om samtliga frågorna gemensamt blefve behandlade». Med afseende på den riktning, hvari de ur sitt samband lösgjorda frågorna blifvit afgjorda, hänvisade konungen i sitt norska trontal 1845 till «den i föreningsakten uttalade likheten i politiska rättigheter.»

Från en annan ståndpunkt utgick det förslag till ny riksakt, som den 4 november 1844 afgafs af unionskomitén. Det genomförde visserligen jemlikheten i rättigheter till dess yttersta gräns, men det genomförde äfven, såsom dess förutsättning och konseqvens, jemlikhet i skyldigheter, så vidt denna med hänsyn till rikenas olikhet i storlek, folkmängd och ressurser kunde genomföras. Motsvarighet mellan rättigheter och skyldigheter var äfven en af hufudgrunderna för det förslag till föreningsakt, som den norska regeringen i sitt utlåtande öfver komiténs förslag framlade den 27 februari 1847. Men likasom den omständigheten, att den relativa jemlikheten i skyldigheter ansetts kräfva absolut jemlikhet i rättigheter, torde hafva bidragit att beröfva komiténs förslag erforderliga sympatier hos medlemmarne af svenska statsrådet, så ådagalade de väsentliga förändringar till gemensamhetens försvagande, som enligt norska regeringens mening borde göras i förslaget, att nödiga sympatier för dess antagande ej heller i Norge voro att påräkna. Det lades derföre tills vidare å sido, och frågan om allmän revision af föreningsvilkoren upptogs ej förr, än från Norges sida efter tronskiftet i 1859 åter framställdes yrkande på särskildt beslut om ändring i en af de bestämmelser, som vid föreningens stiftande och såsom en följd deraf hade gifvits. Det var norska grundlagens stadgande, att konungen skulle ega rätt att i Norge förordna en ståthållare och att besätta detta embete med en svensk man. Upphäfvandet af denna sistnämnda rätt hade unionskomitén föreslagit såsom vilkor för utsträckning af den rätt att disponera Norges krigsmakt, som genom norska grundlagens § 25 var konungen medgifven. Nu beslöt stortinget den 9 december 1859, utan att sätta frågan i samband med ändring af någon annan bestämmelse, som i följd af föreningen blifvit gifven, att embetet skulle afskaffas, och norska regeringen förordade konungens sanktion å detta beslut såsom angående en rent norsk angelägenhet. Svenska ständerna aflåto nu, den 2 april 1860, en underdånig skrifvelse, hvari de anhöllo, att konungen måtte vidtaga åtgärder för en fullständig revision af föreningsstadgandena samt att stortingets beslut om upphäfvande af det i Norges grundlag i följd af underhandling med Sverige intagna stadgande, att till ståthållare i Norge kunde utnämnas antingen en norrman eller en svensk, icke måtte af konungen företagas till pröfning förr än i sammanhang med de förändringar i föreningsbestämmelserna, som af den begärda revisionen kunde föranledas. Sedan konungen derpå, den 4 april, nekat sanktion å stortingets beslut och den 7 april förklarat, att han framdelas ville bestämma tiden för föredragning af ständernas skrifvelse, aflät stortinget den 23de april en underdånig adress, hvari det, efter att hafva sökt bevisa, att de konstitutionella bestämmelserna rörande föreningen icke vore att söka annorstädes än i riksakten, protesterade mot svenska ständernas påstående, att beslutet om ståthållareembetets upphäfvande skulle behandlas såsom en Sverige angående angelägenhet, hvarjemte det förklarade tiden icke vara gynnsam för upptagande af förhandlingar om en revision af de unionella stadgandena. I enlighet med så väl svenska som norska statsrådets hemställan blef också revisionsfrågan genom nådigt beslut den 18 februari 1862 tills vidare undanskjuten.

Den upptogs emellertid inom svenska statsrådet redan 1865, och norska regjeringen förklarade sig nu icke vilja afstyrka företagandet af en revision, så vida man inskränkte sig till att såsom dess mål sätta afhjelpandet af de enskilda brister, ofullständigheter och tvetydigheter, hvaraf unionsbestämmelserna måste erkännas lida, och framhöll regeringen bland ämnen, som enligt dess uppfattning borde blifva hufvudföremål för denna revision, bestämmelserna om konungens rätt att råda öfver krigsmakten, behandlingen af de diplomatiska ärendena, det sammansatta statsrådet och riksaktens förhållanda till norska grundlagen. I hufvudsaklig öfverensstämmelse med detta program utfördes också revisionsarbetet af den unionskomité, som tillsattes den 6 februari 1865 och hvars förslag afgafs den 29 augusti 1867. Det ställde unionella skyldigheter och rättigheter i samband med hvarandra, stadgande relativ jemlikhet i fråga om de förra och absolut jemlikhet i fråga om de senare, så vidt nemligen sistnämnda grundsats kunde genomföras, då utrikesministern fortfarande skulle vara svensk embetsman, och detta måste han enligt komiténs enhälliga mening förblifva, då man från Norges sida icke ansåg sig kunna medgifva införandet af ett unionsparlament. Förslaget framlades genom kongl. propositioner för riksdagen och stortinget 1869, antogs af riksdagen som hvilande, men förkastades med 92 röster mot 17 af stortinget, sedan dess president, med protest mot att Norge någonsin skulle begå en sådan dårskap som att «på något sätt i något hänseende binda sin arméorganisation genom en öfverenskommelse med Sverige», hade angående frågan om utrikes ärendenas handhafvande förklarat, att «bakom det bestående läge rätten för Norge att taga dessa saker i sin hand när helst det behagade».

Det förgick ej lång tid sedan den andra unionskomiténs förslag till reviderad riksakt hade blifvit af Norge förkastadt, innan stortinget åter beträdde de partiella ändringarnas väg. Den 28 maj 1873 förnyade det 1859 års beslut om ståthållareembetets afskaffande, och sedan konungens svenske rådgifvare i sammansatt norskt-svenskt statsråd den 5 juni samma år hade förklarat, att de visserligen delade den uppfatning, som år 1860 hos kongl. maj:ts dåvarande svenske rådgifvare gjorde sig gällande, att frågan om upphäfvande af konungens rätt att till ståthållare i Norge utse äfven en svensk man fölle under bestämmelserna i § 5 riksakten, men att, då denna rättighets qvarstående i Norges grundlag icke syntes dem vara af en rätt uppfattning af Sveriges sanna intresse påkalladt, de hemställde att ärendet måtte afgöras i uteslutande norskt statsråd, gaf konungen sin sanktion åt stortingets beslut i den ordning, som från norska sidan nu likasom 1860 yrkades.

Under inflytelse af den omhvälfning i Norges konstitutionella förhållanden, som blef en följd af riksrättsdomen 1884, har den unionella utvecklingen med växande styrka gått i riktning af den från Norges sida yrkade ensidiga likställighetsprincipens konseqventa genomförande.

Sedan svenska riksdagen år 1885 beslutit en ändring af § 11 regeringsformen, hvarigenom den ledamot af statsrådet, som innehade statsministerembetet, skulle erhålla säte i ministeriella konseljen, likasom norske statsministern sedan år 1835 der haft plats, hemställde svenska statsrådet, att kongl. maj:t, i händelse af bifall till riksdagens beslut, behagade förordna, att jemte norske statsministern en annat ledamot af Norges statsråd skulle ega att vara tillstädes vid föredragning inför konungen af «ministeriella mål, som anginge både Sverige og Norge». För så vidt denna hemställan innebar, att konungens ifrågavarande förordnande skulle gifvas i sammansatt statsråd, protesterade konungens norske rådgifvare deremot, yrkande, att det skulle gifvas i enbart norskt statsråd, men då svenska statsrådets ledamöter, som icke funno några betänkligheter vid att tillstyrka kongl. maj:t att genom kongl. resolution gifva ministeriella konseljen en annan sammansättning än den grundlagsstadgade, icke kunde medgifva befogenheten af detta yrkande, återtogo de sin hemställan, och riksdagens beslut blef utan vidare sanktioneradt den 7 maj.

Då konungen en vecka derefter, den 15 maj, tillkännagaf detta beslut för det sammansatta statsrådet, meddelade han äfven, att han «funne det böra tages under öfvervägande, huruvida icke det ministeriella statsrådets sammansättning borde ordnas för begge rikena

gemensamt genom ett tillägg till riksakten». Norska statsrådets ledamöter hemstälde med anledning häraf om åtgärder för ett dylikt tillägg, hvarigenom »antalet ledamöter af det ministeriella statsrådet för hvarje rike bestämdes till tre». Åberopande dels de skäl, som vid olika tillfällen inom statsrådet anförts för den «från svensk sida länge uttalade önskan, att vid en blifvande revision af riksakten der måtte intagas samtliga de bestämmelser, som erfordrades för ordnande af Sveriges och Norges gemensamma konstitutionella förhållanden», dels att enligt den senaste unionskomiténs förslag handläggningen af de vigtigaste bland de ministeriella målen skulle uppdragas åt ett statsråd bestående af tre ledamöter från hvartdera riket, hemstälde derpå svenska statsrådet om nådigt beslut, att förslag skulle utarbetas till ett tillägg i riksakten, hvarigenom föreskrefves, »att ministeriella ärenden skola inför konungen föredragas af ministern för utrikes ärendena i närvaro af två andra ledamöter af svenska statsrådet samt tre ledamöter af det norska». Sedan norska statsrådsafdelningens ledamöter förklarat sig icke hafva något häremot att erinra, fattade konungen i öfverensstämmelse härmed sitt beslut.

De förslag, som med anledning häraf från svensk och norsk sida utarbetades, öfverensstämde dels deri, att det ministeriella statsrådet skulle bestå af tre ledamöter från hvartdera riket, dels deri, att dess svenske ledamöter skulle vara ansvarige inför riksdagen, dess norske inför stortinget, hvilket skulle erhålla samma rätt att till granskning utbekomma de öfver ministeriella ärenden förda protokoll, som förut tillkom riksdagen, och ega att utkräfva ansvarigheten för protokollens innehåll enligt de i norska grundlagen stadgade regler för statsrådets ansvarighet, samt slutligen deri, att bestämmelsen om det väsentligen ökade inflytande på den yttre politikens ledning, som Norge sålunda skulle erhålla, icke ställdes i något samband med bestämmelsen om ökade skyldigheter i fråga om ansvaret för det sätt, hvarpå denna politik kunde komma att ledas. Förslagen skilde sig deremot hufvudsakligen dels deri, att, då enligt det svenska alla ministeriella ärenden skulle inför konungen föredragas i närvaro af lika många statsrådsledamöter från hvartdera riket, skulle enligt det norska förslaget de, som kunde tänkas uteslutande röra det ena riket, föredragas af utrikesministern i närvaro af statsrådsledamöter endast från detta rike, dels deri att, medan det svenska förslaget i enlighet med den nådiga resolution, i följd hvaraf förslagen utarbetats, uttryckligen angaf, att utrikesministern fortfarande skulle vara ledamot af svenska statsrådet, lemnade det norska förslaget denne embetsmans nationalitet oafgjord. Då af vissa den norske statsministerns yttranden i stortinget framgick, att man med denna det norska förslagets affattning afsåg, att utrikesministerns nationalitet skulle i rättsligt afseende betraktas såsom en öppen fråga, funno svenska statsrådets ledamöter en redaktion, som med full tydlighet återgåfve den svenska uppfattningen af bestämmelsen, vara «en oafvislig fordran å svensk sida», och då man å norsk sida vidhöll sin ståndpunkt, nödgades konungen den 30 mars 1886 förklara frågan om den åsyftade riksaktsbestämmelsen hafva förfallit.

Då konungen fattade detta beslut, uttalade han sin förhoppning, att frågan i en ej alltför aflägsen framtid måtte kunna ånyo upptagas. Detta skedde den 17 januari 1891 med ett uttalande af konungen till det sammansatta statsrådet, hvari bland annat yttrades: «De förenade folkens önskningar icke mindre än rikenas välförstådda intressen anvisa dem en fredlig utveckling inom deras likasom af sjefva naturen utstakade gränser. Men de måste icke desto mindre vara tillreds att skydda dessa intressen och önskningar, såsom det anstår fria och sjelfständiga stater. Båda måste derför samvetsgrant deltaga i det gemensamma försvarets bördor på ett sätt och i en utsträckning, som motsvarar hvartdera rikets folkmängd och läge. Hvad i detta hänseende återstår att göra blifver föremål för framtida pröfning i lagbestämd ordning. För ögonblicket och vid detta tillfälle framträder för min tanke önskvärdheten af förändring af nu gällande riksakt i syfte att vid behandlingen af ministeriella (diplomatiska) mål äfven åt Norge må inrymmas ett deltagande, rättvist motsvarande dess genom föreningen tillförsäkrade statsrättsliga sjelfständighet. Detta kan naturligtvis nu endast ske under iakttagande af oundvikliga hänsyn till de alltsedan lång

tid tillbaka bestående faktiska förhållandena, äfvensom ock i möjligaste mått med anknytning till grundsatserna i redan tillförene å bane bragta förslag rörande samma sak.»

Det förslag till tillägg till riksaktens § 5, som med anledning häraf utarbetades och hvarom båda rikenas statsråd förenade sig, öfverensstämde också med de båda förslagen af 1886 i de stycken, der dessa voro lika. I de punkter, der de skilde sig, slöt det sig hufvudsakligen till det norska, äfven i det som rörde frågan om utrikesministerns nationalitet, i det att svenska statsrådet nu ansåg tillräckligt att i förslagets motivering framhålla hvad 1885 års statsråd hade ansett nödigt att angifva genom sjelfva lagstadgandet.

Förslaget framlades för riksdagen genom proposition af den 31 januari 1891. För stortinget kunde det i följd af stadgandet, att grundlagsförändringar endast få föreslås vid det storting, som först sammanträder efter nya val, ej framläggas förr än följande år. Emellertid tillkännagafs nu för stortinget, att förslaget år 1892 skulle framläggas, och det blef i följd häraf genast föremål för stortingets uttalande. Detta lydde så: «I anslutning till föregående stortings uttalanden häfdar nuvarande storting Norges rätt som sjelfständigt rike till full likställighet i unionen och dermed dess rätt att på konstitutionelt betryggande sätt vårda sina utrikes angelägenheter.» Af svenska riksdagens konstitutionsutskott underkastades förslaget en skarp kritik, bland annat ur den synpunkten, att det icke stälts i samband med förslag till ändring af de bestämmelser rörande konungens dispositionsrätt öfver norska krigsmakten, som 1814 intagits i Norges grundlag med anledning af att den rätt till inflytande på den yttre politikens ledning, som enligt förslaget skulle tilkomma båda rikena gemensamt, då tillerkändes Sverige allena, och af hvilka bestämmelser en genom norska värnepligtslagen af 1885 hade erhållit en långt större betydelse än den vid sin tillkomst egde. Den 9 maj 1891 blef förslaget af båda kamrarne förkastadt.

Utan vinst gick emellertid Norge icke ur 1885—1891 års underhandlingar. I det anförande, som af konungens svenska rådgifvare afgafs i sammansatta statsrådet den 17 april 1885, förekom nämligen följande yttrande: «Den reciprocitet, som Norge har rätt att fordra till gengäld derför, at Sverige ensamt beslutar öfver sin grundlag i denna liksom i andra dess delar, ligger deri, att Norge ensamt beslutar öfver sin grundlag i alla dess delar». Härmed var, så vidt på det dåvarande statsrådet ankom, den ståndpunkt uppgifven, som af svenska statsrådet och svenska riksdagen 1860 hade häfdats och principielt ännu 1873 hade af svenska statsrådet intagits i frågan om Sveriges ställning till Norges grundlag. I öfverensstämmelse härmed stod, att det var i uteslutande norskt statsråd, som konungen den 30 juni 1891 gaf sin sanktion åt stortingets samma dag fattade beslut om upphäfvande af det i följd af underhandling med Sverige i norska grundlagen intagna stadgandet om konungens rätt att till vice konung i Norge utse kronprinsen eller hans äldste son.

Att svenska regeringens upprepade försök att genomföra likställighetsprincipen på de ministeriella ärendenas område strandade närmast på Norges motstånd, berodde uppenbarligen derpå, att den likställighet, som numera utgjorde föremålet för Norges sträfvan, var likställigheten under *separationens* form. Denna sträfvan röjde sig under förhandlingarna 1886 och 1891 i norska statsrådets yrkande på en formulering af det ifrågasatta tillägget till riksaktens § 5, som beredde möjlighet att utan den ifrågavarande tilläggsbestämmelsens ändring låta en särskild norsk utrikesminister inträda i ministeriella konseljen. Den har under 1890-talet visat sig i en följd af tyvärr icke alldeles fruktlösa försök att i särskilda fall bryta enheten i formerna för de ministeriella ärendenas handläggning och afgörande, likasom i de termer, hvarmed de förenade rikena betecknas i sina förhållanden till främmande makter. Starkast har dock detta separationssträfvande framträdt i fråga om konsulatväsendet.

Den 22 juni 1891 beslöt stortinget att anmoda regeringen att låta utreda, «huruvida och i hvilken utsträckning tillsättande af egna konsuler eller upprättande af eget konsulatväsen för Norge kunde anses lämpligt». Sedan den komité, åt hvilken regeringen öfverlemnade frågans utredning, obetingadt uttalat sig för det gemensamma konsulatväsendets upp-

lösning, förklarade stortinget den 1 mars 1892, att «frågan om, huruvida Norge skulle upprätta eget konsulatväsen, vore en uteslutande norsk fråga, hvars behandling och afgörande tillkomme norska statsmyndigheter allena, medan den derpå följande afvecklingen af det dittills bestående förhållandet i sin tid finge blifva föremål för förhandlingar emellan norska och svenska myndigheter». Härpå följde den 10 juni s. å. stortingets beslut att dels bevilja medel till förberedelser för genomförande af en plan för upprättande af eget norskt konsulatväsen, som af departementet för det inre blifvit uppgjord, dels att anmoda regeringen «att inleda förhandlingar med Sverige om afvecklingen af den konsulära gemenskapen samt förelägga nästa storting resultatet». Ehuru konungen i form af beslut om uppskof den 27 juli nekade sitt bifall till denna framställning, ansåg sig departementet för det inre i sitt utlåtande af den 10 januari 1893 rörande utrikes budgeten för 1893—94 kunna angifva «upplösningen af gemensamheten i konsulatväsendet efter stortingets beslut den 10 juni 1892 vara nära förestående», hvadan utrikesministern, då detta utlåtande den 14 januari 1893 föredrogs inför konungen i sammansatt statsråd, fann sig böra erinra, «att en upplösning af gemensamheten på berörda område vore en angelägenhet, hvilken anginge icke Norge ensamt, utan båda de förenade rikena, att denna fråga måste göras till föremål för unionel behandling i enlighet med riksakten, samt att i sådant syfte något meddelande från norsk sida dittills icke blifvit gjordt. Han saknade vid detta tillfälle anledning att upptaga till undersökning i hvad mån det vore möjligt att med bibehållande af den gemensamhet på det diplomatiska området, som vore ett vilkor för unionen, införa ändringar med afseende å konsulatväsendet, men han betviflade icke, att genom ömsesidigt tillmötesgående en för båda rikena tillfredsställande lösning kunde vinnas så väl af frågan om den gemensamma utrikesstyrelsens ordnande på likställighetens grund med en gemensam utrikesminister, svensk eller norsk man, som af frågan om ordnandet af det i samband med utrikes styrelsen stående konsulatväsendet». Med anledning af detta uttalande, hvari svenska statsrådets öfrige ledamöter instämde, fann sig norska statsrådsafdelningen, under åberopande af stortingets beslut den 1 mars och 10 juni 1892 och «med fullt erkännande af att afvecklingen af den nu bestående gemensamheten i konsulatväsendet finge blifva föremål för förhandling mellan norska och svenska myndigheter», böra betona, «att den mellan rikena bestående riksakt icke tillade Sverige någon medbeslutanderätt med hänsyn till spörsmålet, om Norge skulle upprätta sitt eget särskilda konsulatväsende. Likaså funne sig statsrådsafdelningen böra uttala, att enligt dess mening intet vore till hinder för att i förekommande fall upprätta eget sådant med bibehållande af gemensamheten på det diplomatiska området. När h. exc. utrikesministern i förbindelse härmed berörde en anordning på det diplomatiska området och härunder uttalade, att han icke betviflade, att genom ömsesidigt tillmötesgående en för båda rikena tillfredsställande lösning kunde vinnas af frågan om den gemensamma utrikesstyrelsens ordnande på likställighetens grund med en gemensam utrikesminister, svensk eller norsk man, ansåge sig statsrådsafdelningen icke för närvarande kunna derom närmare uttala sig, så mycket mera som i h. exc. utrikesministerns anförande icke funnes någon antydan om, huru saken i förekommande fall tänktes genomförd med bibehållande af hvartdera rikets fulla sjelfständighet och samtidigt genomförande af betryggande konstitutionel ansvarighet för hvartdera af rikena. Statsrådsafdelningen inskränkte sig vid detta tillfälle till att uttala, att den icke kunde erkänna, att gemensamheten på det diplomatiska området vore något vilkor för unionen». Af hvad sålunda förekommit, fann sig stortinget föranlåtet att den 17 mars 1893 göra följande uttalande: «I anslutning till stortingets enstämmiga adress af den 23 april 1860, fasthåller närvarande storting Norges allena beslutanderätt i alla angelägenheter, som icke äro i riksakten betecknade såsom unionella, och häfdar i öfverensstämmelse härmed, att stortingets beslut af den 10 juni förlidet år angående konsulatväsendet måste behandlas uteslutande af norsk statsmyndighet och denna sak afgöras oberoende af andra från svensk sida i protokollet af 14 januari detta år upptagna spörsmål.» Svenska riksdagen åter inskränkte sig till att med anledning af

14-januariprotokollet i sin skrifvelse rörande utgifterna under tredje hufvudtiteln den 14 april framhålla konsulatärendenas nära förbindelse med de diplomatiska och den genomgripande betydelse, som upplösningen af konsulatväsendets gemensamhet i följd deraf kunde erhålla, i sammanhang hvarmed den förklarade sig vara förvissad om, att i alla händelser tillfälle skulle beredas riksdagen att yttra sig i ämnet, innan något beslut, som inverkade på konsulatväsendets gemensamhet, blefve fattadt. Vidare yttrande behöfde emellertid icke af Riksdagen gifvas. Konungen nekade den 22 april definitivt bifall åt stortingets beslut af den 10 juni 1892, och då stortinget nu, den 19 juli, förnyade det i den form, att konsulatväsendets gemensamhet skulle uppsägas till upphörande den 1 januari 1895 och att anslaget till konsulskassan för 1893—94 beviljades endast med vilkor, att regeringen oförtöfvadt ginge i författning om uppsägningen och för nästa storting framlade förslag till upprättande och organisation af ett särskildt norskt konsulatväsende i hufvudsaklig öfverensstämmelse med den af stortinget 1892 godkända planen, bestämde konungen den 25 september, att besluten angående konsulatväsendets uppsägning icke skulle föranleda någon hans åtgärd, och att, då anslaget till konsulskassan således vore att anse såsom icke beviljadt, skulle de med konsulatväsendet förbundna, å norska staten rättsligen hvilande utgifter, som icke betäcktes genom konsulatafgifter, bestridas af anslagen till tillfälliga utgifter. Den ståndpunkt, som stortinget intagit, vidhöll det emellertid äfven 1894 och beviljade således (19 juli) anslag till det gemensamma konsulatväsendet endast för tiden till 1 januari 1895 och med samma vilkor rörande uppsägning som 1893, medan för tiden från 1 januari til 1 juli 1895 anslag beviljades endast till särskildt norskt konsulatväsende. Konungens resolution gafs den 6 augusti och var af hufvudsakligen samma innehåll som motsvarande beslut 25 september 1893: anslagen skulle anses såsom icke beviljade och hvad som utöfver inflytande konsulatafgifter behöfdes för att betäcka de utgifter för det gemensamma konsulatväsendet, som rättsligen åläge Norge, skulle bestridas af norska statskassan.

Vid sidan af dessa angrepp mot konsulatväsendets gemensamhet gick en motsvarande rörelse mot diplomatiens. Då stortinget 1891 beslöt att anmoda regeringen att låta utreda frågan om lämpligheten af särskildt norskt konsulatväsendes upprättande, skedde det efter uttalanden, som angåfvo, att tanken var att genom upplösning af gemensamheten i konsulatväsendet bereda upplösning af gemensamheten i diplomatien. Att «frågan om omorganisation af norska konsulatväsendet möjligen kunde antagas komma att få inflytande på organisationen af åtskilliga af de diplomatiska posterna», framhölls sedan af kongl. norska regeringen, då den afgaf sitt utlåtande om förslaget till utrikes budget för 1892—93, och i sammanhang dermed uttalades, att regeringen icke erkände nödvändigheten af för de förenade rikena gemensamma beskickningar. Då detta uttalande föranledde svenska statsrådets ledamöter att i sammansatta statsrådets sammanträde den 13 januari 1892 såsom sin bestända åsigt förklara, att «gemensamma beskickningar hos främmande makter med nödvändighet påkallades af den emellan rikena bestående forening och att ett upphäfvande af berörda gemensamhet ej vore med unionens bestånd förenligt», förklarade sig norska statsrådsafdelningen «finna nödvändigt att betona att, enligt dess uppfattning, i unionen mellan de tvenne rikena icke låge något hinder mot att hafva särskilda beskickningar hos främmande makter, och att en upplösning af den i sådant hänseende dittills bestående gemensamheten icke vore oförenlig med unionens bestånd». Sedan denna förklaring följande år vid behandlingen af förslaget til utrikes budget för 1893—94 blifvit upprepad under den form, att statsrådafdelningen uttalade, «att den icke kunde erkänna, at gemensamheten på det diplomatiska området vore något vilkor för unionen», beslöt stortinget den 19 juli samma år att neka anslag till beskickningen i Wien (äfvensom till hemliga utgifter), och då konungen med anledning häraf bestämde, att denna beskickning vid sådant förhållande skulle uppehållas med endast svenska medel, gjorde stortinget (19 juli 1894) den ifrågavarande beskickningens «indragning såsom diplomatisk representation, så vidt Norge anginge», till

vilkor för användning af anslaget till diplomatiska ärenden för 1894—95 i dess helhet. Då detta beslut den 6 augusti 1894 anmäldes för konungen, framhöll utrikesmininistern att, då de förenade rikenas beskickningar hos främmande makter till följd af föreningen måste vara gemensamma, vore det af stortinget uppställda förbehåll, att beskickningen i Wien icke vidare skulle representera de förenade rikena, utan allenast Sverige, oförenligt med den mellan rikena bestående unionen, och hemstälde ministern, i förening med hela det öfriga svenska statsrådet, att hela det belopp, som i 1894 års propositioner till riksdag och storting beräknats för utgifter från kabinettskassan, skulle tills vidare utgå af svenska statsmedel, endast med den inskränkning, att för utgifterna till beskickningen i Wien samt för hemliga utgifter (till hvilka stortinget ovilkorligen nekat anslag) endast påräknades de af svenska riksdagen anslagna belopp; och blef denna hemställan af konungen bifallen. Den 18 januari 1895 afläts derpå till stortinget förnyad proposition angående det från Norge påräknade bidraget till kabinettskassan för 1894—95, men då stortinget uppsköt behandlingen af denna proposition till maj månad och det icke syntes antagligt, att stortinget förr skulle komma att behandla propositionen om anslag till utrikesdepartementet för 1895—96, hvadan det icke vore möjligt att förutse, huruvida de i dessa propositioner äskade bidrag från Norge till kabinettskassan komme att erhållas, föreslog konungen den 22 mars 1895 svenska riksdagen at medgifva att, så länge sådant vore erforderligt och intill dess nytt beslut i ämnet blefve fattadt, statskontoret finge utbetala intill 15,300 kronor i månaden för de utgifter af kabinettskassan, som beräknats skola gäldas med anslag från Norge. Sedan riksdagen den 13 maj bifallit denna framställning, beslöt stortinget den 5 juli att lemna sitt samtycke till, att de af stortinget den 19 juli 1894 för budgetåret 1894—95 beviljade belopp finge på vanligt sätt användas, oaktadt vilkoret att legationen i Wien skulle upphäfvas såsom diplomatisk representation för Norge icke blifvit uppfyldt, samt att bevilja hvad konungen äskat för kabinettskassans och konsulskassans utgifter under budgetåret 1895—96, med vilkor: hvad anginge anslaget till hemliga utgifter, att norsk ansvarig minister finge tillfälle att taga kännedom om räkenskaperna; hvad anginge legationerna i Wien och Konstantinopel, att dessa fortfarande komme att skötas af tillförordnade; hvad anginge de öfriga legationerna, att den eller de af dessa, vid hvilka ledighet uppstode, skulle besättas endast provisoriskt, till dess frågan, huruvida och i hvilken utsträckning från Norges sida borde lemnas fortsatt bevillning till deras upprätthållande, blifvit stortinget förelagd; och hvad anginge utgifterna för konsulatväsendet, att de fast lönade poster inom konsulsstaten, som vore lediga eller vid hvilka ledighet inträffade, skulle skötas af tillförordnade.

Vilkoret angående de ifrågavarande platsernas besättande på förordnande var icke nytt. Efter att 1890 hafva fästs vid anslagen till vissa uppgifna legationer, hade det sedan 1891, hvad legationerna angick, och sedan 1892, beträffande konsulaterna, beslutits i den form som nu användes, från 1892 för legationerna och från 1893 för konsulaterna på regeringens förslag. De menliga följderna af denna bestämmelse med afseende på utrikes ärendenas skötsel och oformligheten af att anslagen till utrikesdepartementet i de båda rikena begärdes och beviljades på olika vilkor hade emellertid för hvarje år framträdt mera bestämdt. Vid slutet af år 1895 hade man kommit derhän att, såsom utrikesministern i sin framställning rörande utrikesbudgeten den 20 december detta år meddalade, antalet provisoriskt besatta platser inom minister- och konsulsstaterna uppgick, inom den förra til 6 — deribland ministerplatsen i London — och inom den senare till 18, samt att i följd häraf äfven 6 platser inom utrikesdepartementet — deribland kabinettssekreterarens — kunnat besättas endast tills vidare. Utan väsentlig skada för de utrikes ärendenas skötsel kunde enligt utrikesministerns åsigt förhållandet ej längre fortgå, och för så vidt stortingets afsigt med det ifrågavarande vilkoret endast vore den att bereda större lätthet för genomförande af sådana ändringar inom diplomatien och konsulatväsendet, som framdeles kunde komma att beslutas, så borde den kunna till fullo vinnas genom att vid blifvande utnämningar uttryckligt förbehåll gjordes, att vederbörande

embetsman skulle hafva att finna sig i förändrade bestämmelser rörande hans ställning. Med anledning häraf förklarade kongl. norska regeringen den 10 januari 1896 i sitt utlåtande om utrikesbudgeten för 1896—97, att den under förutsättning af ett sådant tillvägagående, som utrikesministern stält i utsigt, trodde sig kunna underlåta att föreslå, att vid beviljandet af bidrag från Norge till beskickningarna och konsulatväsendet för kommande budgettermin fästes något vilkor om ledigblifvande platsers besättande på förordnande. Utan vilkor blefvo dock ej de ifrågavarande anslagen beviljade af stortinget. Det gamla vilkoret ersattes med ett nytt af innehåll, att vid besättandet af lediga eller ledigblifvande diplomatiska och konsulära embeten skulle förfaras på sådant sätt, att «ingen eventuel omorganisation af något slag» af den för Norge fungerande diplomatien eller det för Norge fungerande kosulatväsendet derigenom «hindrades eller försvårades». I den motivering, hvarmed förslaget om detta vilkor framställdes och som godkändes från regeringens sida, framhölls särskildt, att vilkoret borde affattas så, att det «klart och tydligt hänvisade på den eventualitet, som alla tänkte på, nemligen den, att Norge kunde komma att upprätta egen diplomati och eget konsulatväsen.»

Den utveckling af unionens konstitutionella förhållanden, hvaraf hufvuddragen nu angifvits, är i sanning egnad att framkalla de allvarligaste tankar. Den har oafbrutet gått i upplösande riktning och har ledt derhän, att ytterligare ett steg på den väg, hvarpå den gått fram — äfven om detta skulle tills vidare stanna vid omintetgörandet af konsulatväsendets gemensamhet —, innebär upplösning af de båda rikenas enhet i förhållande till främmande makter. Men upplösning af denna enhet är detsamma som kullkastandet af den grund, hvarpå unionen är bygd, och den innebär derföre sjelfva unionens upplösning. För hvar och en, som vill bevara den förening mellan de båda folken, som våra fäder skapat till värn för deras sjelfständiga och lugna lif, måste det derföre framstå såsom en oafvislig nödvändighet, att en annan väg följes, än den man hittills har gått för att bereda Norge den förändrade ställning inom unionen, som det önskar erhålla. Den jemlikhet, som ännu för Norge återstår att vinna, får icke medgifvas i separationens form, utan blott i förening med gemensamhetens bevarande och befästande, och tillmötesgåendets väg får alltså icke angifvas af den grundsats om «fullständig jemlikhet i rättigheter» utan motsvarande skyldigheter, som Norge påstår vara stadgad i riksakten. Denna grundsats finnes icke der stadgad, och den står i allt för uppenbar motsats till såväl rättens som billighetens bud för att en öfverenskommelse, som vore bygd derpå, skulle kunna ega bestånd. Den väg, som Sverige bör följa, då det vill tillmötesgå Norges önskningar, angafs af den pröfvade statsmannen grefve Gustaf Lagerbjelke i ett af hans sista offentliga yttranden så, att på samma gång rättigheterna för båda rikena bestämmas efter strängt rättvisa grunder, så att hvartdera får de rättigheter det bör hafva, måste man åt båda hållen, likaledes efter rättvisa och på billighet fotade grunder, bestämma de skyldigheter, som böra åligga de båda länderna; afvisar Norge en uppgörelse på denna grund, så har Sverige ingen anledning att yrka på ändring i det som är, utan bör låta dervid förblifva. Antingen man fäster sig vid unionens intresse eller vid Sveriges, är också denna väg utan tvifvel den enda, som är möjlig att med lycka och ära följa.

Då man från Norges sida yrkar jemlikhet med Sverige i fråga om den yttre politikens ledning, går detta yrkande antingen ut på inrättandet af ett särskildt norskt utrikesministerembete vid sidan af det svenska, eller och på det svenska utrikesministerembetets förvandling till ett unionelt («gemensamt») utrikesministerembete, hvars innehafvare skulle kunna vara norrman lika väl som svensk. Likasom det förra alternativet, enligt hvilket unionen skulle erhålla två med hvarandra likställda ledare af dess yttre politik, är oförenligt med den nuvarande riksaktens uttryckliga bestämmelser, står det i så bestämd motsats till unionens grundprincip, att dess genomförande i verkligheten skulle vara liktydigt med unionens upplösning. Det andra alternativet åter innebär i sig sjelft intet, som är oförenligt med unionens idé, och då det, rätt genomfördt, kan väsentligen bidraga till vinnande af det mål, som det af kongl. maj:t den 13 november 1895 fattade beslutet om

åtgärder för revision af unionsstadgandena först och sist måste hafva afsett — unionens bevarande och stärkande —, så hafva vi ansett det böra, på sätt vårt förslag till ny riksakt angifver, läggas till grund för organisationen af utrikes ärendenas förvaltning, huru skarpt det än bryter med svensk tradition och med Sveriges nuvarande ställning inom unionen. Med utrikesministerembetets förvandling till unionelt skulle nämligen de anledningar till afsteg från grundsatsen om enhet i utrikes ärendenas förvaltning och i de förenade rikenas uppträdande gent emot främmande makter, som kunnat liggä deri, att dessa ärendens ledning tillhört en svensk embetsman, helt och hållet försvinna. Unionel embetsman, icke tillhörande någotdera rikets särskilda statsråd, skulle utrikesministern, efter beredning i det såsom unionelt (gemensamt) organiserade utrikesdepartementet, föredraga ärendena för konungen i ett unionelt (gemensamt) statsråd, bestående af lika många norrmän som svenskar, och der således Norges talan kunde föras med samma styrka som Sveriges. Vid sådant förhållande och då detta gemensamma statsråd skulle kunna utgöras af minst lika många ledamöter, som anses tillräckligt i det sammansatta statsrådet, saknas skäl att låta förblifva vid den brist på enhet och likformighet vid afgörandet af ärenden tillhörande utrikesministerns handläggning, som ligger deri, att konsulatärenden af konungen afgöras i sammansatt statsråd, medan diplomatiska ärenden afgöras i ministeriel konselj, och hvari man finner utgångspunkten för de norska sträfvandena att genom upplösning af konsulatväsendets gemensamhet bryta de förenade rikenas enhet i förhållande till främmande makter. I sjelfva verket innebär afgörandet af konsulatärendena — det vill säga af det ojemförligt största antalet ärenden, som tillhöra utrikesministerns föredragning — i sammansatt statsråd ett sådant afsteg från den tanke, som ligger till grund för utrikesministerembetets unionella organisation, att denna tanke derigenom väsentligen förfelas. Med inrättandet af det gemensamma utrikesministerembetet måste nemligen följa gemensamt ansvar för innehafvaren af detta embete och de öfriga ledamöterna af det statsråd, der han föredrager ärendena för konungen. Denna princip kan emellertid icke utan väsentlig rubbning i de allmänna grunderna för statsrådets ansvar i de särskilda rikena genomföras i fråga om det sammansatta statsrådet, och följden af konsulatärendenas bibehållande i detta statsråd skulle derföre blifva den, att ett och samma rådslag skulle kunna samtidigt komma under pröfning af tre särskilda riksrätter: utrikesministerns af unionel riksrätt, de svenske statsrådsledamöternas af svensk och de norske statsrådsledamöternas af norsk. Likasom ett dylikt sätt att ordna det konstitutionella ansvaret står i strid med rättens enklaste principer och kan leda till verkligen upprörande konseqvenser, så kan det på de gemensamma ärendenas afgörande utöfva ett synnerligen menligt inflytande. Dess stadgande synes oss icke kunna försvaras med hänvisning till det nuvarande förhållandet, som, jemte det att det icke framträder lika stötande, väsentligen förlorar sin grund genom utrikesministerembetets och den ministeriella konseljens förvandling till unionella institutioner.

Likasom införandet af gemensam utrikesminister med nödvändighet kräfver gemensam juridisk ansvarighet för honom och de statsrådsledamöter, i hvilkas närvaro han inför konungen föredrager ärendena, så kräfver det med lika nödvändighet, att det politiska ansvaret blir gemensamt. Att öfverlemna rätten att utkräfva detta ansvar åt de särskilda ländernas riksförsamlingar är alltså enligt vår öfvertygelse en anordning, som är oantaglig och som blir detta om möjligt i ännu högre grad, så vida icke denna rätt bindes vid en i riksakten stadgad form för dess utöfning. I följd af olikheten mellan de båda ländernas statsskick skulle den, under sken af att vara ett uttryck för likställighet, förändra deras ställning till den yttre politikens ledning på ett sätt, som säkerligen ingen svensk man förestält sig vara med det unionella utrikesministerembetets upprättande afsedt. Enheten i norska stortingets organisation, arten af de maktmedel, det har till sitt förfogande, och det sätt, hvarpå det använder dessa maktmedel, skulle gifva stortinget en betydelse gent emot den gemensamma utrikesstyrelsen, som riksdagen saknar, och det inflytande på ledningen af de utrikes ärendena, som Sverige nu eger,

skulle, utom i undantagsfall, komma att tillhöra Norge. I jemförelse härmed är det af mindre vigt, att, då utrikesdepartementet skall vara i Stockholm, den rätt at deltaga i riksdagens och stortingets förhandlingar, som i följd af den nu ifrågavarande anordningen måste tillkomma utrikesministern, i regel skulle kunna utöfvas endast inom riksdagen, och att således den gemensamma utrikesstyrelsens talan i stortinget vanligen skulle komma att föras af norske statsministern, som i följd häraf skulle komma at blifva den verklige utrikesministern för Norge.

I sjelfva verket måste ett unionelt utrikesministerembete utan en unionel representation betraktas såsom en omöjlighet. Denna åsigt uttalades af 1865 års unionskomité enhälligt med följande ord: «Så länge det icke finnes någon för begge rikena gemensam representation, som eger icke allenast att ställa utrikesministern under åtal, utan äfven att med alla konstitutionella medel kontrollera ledningen af de diplomatiska angelägenheterna samt att bevilja de för denna gren af styrelsen erforderliga utgifter, måste det blifva omöjligt att göra utrikesministern till en för begge rikena gemensam embetsman». Det sätt, hvarpå de båda ländernas särskilda konstitutionella förhållanden under de följande trettio åren utvecklats, har visserligen icke minskat dessa ords sanning. Skall den likställighet, som utrikesministerembetets unionella organisation afser att stadga, icke blifva endast en form för Norges herravälde öfver de utrikes ärendenas ledning, så måste en ordning skapas, hvarigenom den gemensamma utrikesstyrelsen ställes fullkomligt oberoende åtminstone af hvarje direkt inflytande från de särskilda riksförsamlingarnas sida. En sådan ordning anse vi kunna vinnas derigenom, att till en af riksdagen och stortinget utsedd gemensam deputation öfverlemnas kontrollen af utrikesstyrelsen jemte rätten att besluta om utrikesdepartementets utgiftsstat och att för öfrigt behandla de frågor rörande utrikes ärenden, som eljest skulle tillhöra de särskilda representationernas handläggning. Ledamöterna i denna deputation skulle enligt vår mening vara lika många från hvartdera riket. Med Sveriges öfverlägsenhet öfver Norge i folkmängd och ressurser ligger häri ett afsteg från den stränga rättvisans grundsats, som är så stort, att det äfven hos den mest tillmötesgående kan vara egnadt att framkalla betänkligheter. Om emellertid Sverige i följd af det intresse det har i unionens bevarande och stärkande anser sig böra erbjuda Norge en organisation af utrikesministerembetet, som hvilar på den fullständiga likställighetens grundsats, så måste man naturligtvis söka förebygga, att den leder till Sveriges skada, men detta kan icke ske utan det medgifvande, hvarom nu är fråga. Lika nödvändigt som det gemensamma utrikesministerembetet kräfver en gemensam institution för kontroll af det sätt, hvarpå det handhafves, lika visst är det nemligen enligt vår mening, att en öfverenskommelse om skapandet af en sådan institution icke kan väntas kunna komma till stånd, utan att äfven denna bygges på den fullständiga likställighetens grund. Faran för, att olikheten i riksdagens och stortingets organisation skall inom denna institution rubba likställigheten til nackdel för Sverige, undgås enligt vårt förslag dels derigenom, att för beslut att anhålla om utrikesministerns eller statsråds entledigande fordras en pluralitet af två tredjedelar af de röstande, dels genom det stadgandet, att för ändring i den gemensamma utgiftsstaten fordras pluralitet inom hvardera af deputationens båda afdelningar. Att denna anordning skulle göra institutionen oantaglig, emedan den gåfve allt för stort inflytande åt den af riksdagens kamrar, som skulle vilja motsätta sig en ändring i det bestående, synes oss med så mycket mindre skäl kunna påstås, som erfarenheten icke visat, att någon af kamrarne motsätter sig förändringar, som landets väl ådagalagts kräfva. Och ännu mera torde den meningen sakna grund, att de ärenden, som deputationen får att handlägga, skulle vara allt för få och obetydliga för att rättfärdiga upprättandet af en sådan institution. De ärenden, som skulle utgöra föremål för deputationens handläggning, äro de, på hvilkas gemensamhet unionens tillvaro hvilar. Redan den omständigheten, att vid afgörandet af dessa ärenden de båda folkens representanter komme att fatta sina beslut först efter gemensam öfverläggning och under former, hvilkas tillvaro måste ålägga dem särskild hänsyn till ärendenas unionella betydelse, vore tydligen

en väsentlig fördel; och äfven om deputationen blott genom sin tillvaro skulle förekomma förnyandet af sådana beslut, som under de senaste åren angripit unionens grundvalar, så vore visserligen uppoffringarna för densamma till fullo rättfärdigade.

Då den gemensamma deputationens ställning till utrikesstyrelsen i hufvudsak blir densamma som enligt allmänt konstitutionelt statsskick folkrepresentationens till regeringen, anser undertecknad Alin, att den vanliga konstitutionella rätten att med representationens upplösning förordna om nya val bör tillerkännas konungen med afseende på deputationen. Då denna är bildad genom val af de särskilda riksförsamlingarna, kan syftet härmed vinnas endast derigenom, att upplösningsrätt med afseende på dessa senare tillförsäkras konungen genom stadgande i riksakten.

Af utrikesstyrelsens unionella organisation måste följa unionella bestämmelser om de båda ländernas förpligtelse att deltaga i utgifterna under utrikesdepartementet och i de särskilda bördor, som kunna blifva en följd af det sätt, hvarpå utrikesstyrelsen skötes. Ehuru rikenas ställning till denna styrelse blifvit bestämd enligt den absoluta likställighetens grundsats, anse vi dessa skyldigheter böra bestämmas med hänsyn till deras förmåga på sådant sätt, att bidragen till omkostnaderna för utrikesstyrelsen utgå hufvudsakligen efter nu gällande grunder och att till det gemensamma försvaret konungen skall ega rätt att fritt disponera öfver hvartdera rikets hela krigsmakt, undantagandes blott de trupper, hvilkas tjenstgöring genom lag är inskränkt till viss ort. Detta stadgande, som, hvad Sverige angår, i det väsentliga redan gäller, innebär, hvad beträffar Norge, att, då detta rike erhåller samma ställning till utrikes politikens ledning som Sverige, de inskränkningar i konungens dispositionsrätt öfver krigsmakten upphäfvas, som blefvo stadgade, då Sverige 1814 öfvertog skötseln af Norges utrikes angelägenheter. Garantien för stadgandets ändamålsenlighet med hänsyn till det gemensamma försvarets behof ligger i det intresse, som hvartdera riket med hänsyn till sitt eget försvar måste hysa för att dess krigsmakt har erforderlig styrka och är på lämpligaste sätt organiserad och utrustad.

Medan nu nämnda stadgande aflägsnar den kanske mäktigaste anledningen till det missnöje med föreningen, som vid olika tillfällen yppat sig i Sverige, undanrödjer den bestämmelse i vårt förslag, enligt hvilken hvartdera riket skall ensamt hafva beslutanderätten öfver sin grundlag, helt och hållet anledningen till den ovilja från Norges sida, som framkallats af försöken att häfda åsigten om svenske konungens rätt att medverka vid ändring af Norges grundlag. Att åter i hvartdera riket dess konung skall hafva rätt att med representationen besluta om grundlagens ändring, är en grundsats, som riksakten enligt vår åsigt ej kan underlåta att uttryckligen stadga. Huru många af de särskilda grundlagarnes bestämmelser man än med hänsyn till deras betydelse för unionen må söka införlifva med riksakten, återstå dock tillräckligt många, som der ej kunna få plats, oaktadt deras betydelse är sådan, att genom deras ändring eller borttagande de förutsättningar, hvarpå riksakten är bygd, väsentligen rubbas. Skall man ej sakna hvarje garanti mot att i följd af detta förhållande riksaktens innehåll skall kunna ändras genom ensidigt beslut af ettdera riket, så måste, då fråga är om grundlagsändring, pröfnings- och beslutanderätt tillkomma landets konung, som i följd af sin ställning har anledning att pröfva frågan äfven med hänsyn till dess betydelse för den grundlag, som är för rikena gemensam. Nödvändigheten ur unionel synpunkt af konungens rätt till veto mot ändring i de särskilda ländernas grundlagar uttalades ock enhälligt af det svenska statsrådets ledamöter i det till konungen afgifna utlåtande af den 26 mars 1884, der det heter: «Unionen förutsätter och betingar, att i Norges grundlag lika litet som i Sveriges ändring må kunna vidtagas utan konungens bifall och samtycke.» Detta veto är, hvad Sveriges grundlagar angår, uttryckligen stadgadt i regeringsformen. Det är ock, hvad Norges grundlag angår, enligt vår mening stadgadt i denna grundlag; men då en motsatt mening på allvar sökt göra sig gällande, hafva vi — i motsats till komiténs öfrige svenske ledamöter, som anse saken redan vara tillräckligt klar — funnit oss böra i vårt förslag upptaga en bestämmelse, som gör förhållandet otvifvelaktigt i båda länderna.

Men hvilka garantier för en ostörd unionel utveckling man än må stadga, så äro de alla betydelselösa gent emot den fara, som ligger i de bestämmelser i Norges grundlag, som gifva stortinget makt att genom en riksrätt, hvars majoritet det sjelft tillsätter, döma konungens rådgifvare såsom förbrytare, emedan de i sin embetsutöfning följt politiska åsigter, som äro andra än stortingets. I följd af detta förhållande kan stortinget rent af göra det omöjligt för konungen att erhålla ett statsråd, sålunda hindra det norska konstitutionella konungadömet att verka och dermed bringa hela det unionella maskineriet i baklås. En sådan möjlighet, som, enligt hvad erfarenheten visat, icke har alltför svårt att blifva verklighet, och som blir af större betydelse för Sverige i samma mån Norge erhåller ökadt inflytande på de gemensamma ärendena, kan man, enligt undertecknad Alins mening vid en revision af unionens konstitutionella förhållanden icke lemna ur sigte, och anser han, att den bör aflägsnas genom en bestämmelse i riksakten af innehåll, att i intetdera landets riksrätt antalet ledamöter af rikets högsta domstol får understiga hälften af de dömande, — en bestämmelse, som för öfrigt skulle vara af ej ringa betydelse med afseende på svenska riksrättens sammansättning. Undertecknad Trygger delar visserligen icke de öfrige svenske komitéledamöternas mening, att en dylik bestämmelse icke har sin plats i riksakten, men anser rigtigast att afvakta de möjligheter till missförhållandets aflägsnande, som den konstitutionella utvecklingen i Norge kan erbjuda.

Mängden och betydelsen af de stadganden, som föranledas af de ändringar i unionsförhållandet, hvilka af oss föreslås, göra riksaktens fullständiga omskrifning nödvändig. En dylik åtgärd påkallas äfven deraf, att med den fullständiga likställighet mellan rikena, som i vårt förslag är genomförd, öfverensstämmer ej affatningen af den nu gällande riksakten, som särskildt genom sin första och sin sista paragraf angifver sig vara en egentligen åt Norge gifven garanti för dess ställning inom unionen. Likasom i Norge så bör riksakten äfven i Sverige ega grundlags natur, så väl för likformighetens skull, som till förebyggande af försök att genom ändring af unionella stadganden på annan väg än den grundlagsstadgade utesluta tillämpningen af svenska grundlagsbestämmelser.

I formelt afseende hafva vi således, likasom i materielt, sökt att, bortseende från historiskt gifna rättigheter, genomföra likställighetens grundsats. Vi hafva i detta hänseende gått så långt som möjligt varit, och man kan väl fråga sig, huruvida vi ej gått för långt. Härmed har dock inom komitén intet vunnits, ty ej blott de svenska yrkandena på medgifvande af sådana korollarier af utrikesstyrelsens unionella organisation som gemensamheten i konsulatväsendet och gemensamma förpligtelsers stadgande i fråga om försvaret, utan till och med den gemensamma ansvarigheten äfven i den starkt reducerade form, hvari den föreslagits af våra svenske kolleger, har rönt enhälligt motstånd af komiténs norske ledamöter. Får detta förhållande anses angifva Norges ståndpunkt i unionsfrågan, är enligt vår mening, vare sig att tanken fäster sig vid det intresse båda rikena hafva i unionens bestånd, eller vid hvad Sveriges värdighet fordrar, ingen annan utväg möjlig än den, att Sverige bibehåller den ställning det har och låter orubbligt dervid förblifva, förklarande i likhet med, hvad norska stortinget i adressen den 23 april 1860 yttrade angående sin ställning till frågan om riksaktens revision, att svenska folket, som håller fast vid unionen, sådan som den nu är, fordrar under dessa omständigheter intet annat, än att förhållandet må förblifva oförändradt, äfven om följden deraf skulle blifva, att en och annan rättelse och förbättring, hvarför unionsverket kunde vara mottagligt, uppskjutes till en framtid, då en sannare uppfattning af förhållandet mellan rikena äfven i Norge gjort sig gällande.

Emellertid få vi härmed afgifva de af oss utarbetade förslag med särskild motivering för vissa af deras bestämmelser, tillåtande oss att med afseende på de punkter, der de öfverensstämma med de öfrige svenske komiterades, hänvisa till det af dem afgifna yttrande.

Förslag

till Riksakt.

§ 1.

Konungarikena Sverige och Norge, af hvilka hvartdera är ett fritt och sjelfständigt rike, skóla vara förenade under en konung. Regeringsformen i hvartdera riket är inskränkt och ärftligen monarkisk.

§ 2.

Konungen allena besluter i alla regeringsärenden; inhemte dock, på sätt denna riksakt och rikenas särskilda grundlagar föreskrifva, upplysningar och råd af ansvarige rådgifvare, hvilka af honom kallas och utnämnas.

Hvad i denna § är stadgadt utgör icke hinder för konungen att beträffande inrikes regeringsärende, som allenast angår det ena riket, i öfverensstämmelse med samma rikes grundlag öfverlemna rätten att besluta åt rikets statsråd eller afdelning deraf.

Konungen skall hållas i helgd; hans gerningar vare emot allt åtal fredade.

§ 3.

Om tronföljden stadgas i successionsordningen af den 26 september 1810. Ibland de arfsberättigade räknas äfven den ofödde, hvilken intager sitt rum i arfsföljden, så snart han födes till verlden.

När en till tronföljden arfsberättigad prins blifvit född, skola hans födelsestund och namn tillkännagifvas först inträffande riksdag och storting samt i deras protokoll antecknas.

§ 4.

Konung och till tronföljden berättigade prinsar äro myndige vid fylda aderton år.

Tillsynen öfver omyndig konungs uppfostran utöfvas af den, som under minderårigheten förer rikenas styrelse.

Omyndig konung och omyndige till tronföljden berättigade prinsar skola uppfostras inom de förenade rikena och undervisas i båda rikenas språk.

§ 5.

Konungen skall bekänna sig till den evangelisk-lutherska läran. I denna lära skola alla till tronföljden berättigade prinsar uppfostras.

§ 6.

Konungen må icke utan samtycke af riksdag och storting blifva regerande furste af utländsk stat.

§ 7.

Konungen har sitt residens i Stockholm, men uppehåller sig någon tid hvarje år i Norge, derest ej vigtiga hinder möta.

§ 8.

Medlemmar af det kungliga huset skola för sina personer icke svara inför någon annan än konungen eller, der han pröfvar åtal böra ega rum, den af rikenas domstolar han be-

stämmer; ej heller kunna de inkallas inför någondera riksförsamlingen.

§ 9.

Konungen har rätt att börja krig och sluta fred, ingå och upphäfva förbund, traktater och andra öfverenskommelser med främmande makter, affärda och emottaga sändebud och konsuler.

Dessa, så ock alla öfriga ärenden, som angå de förenade rikenas eller ettderas förhållande till främmande makt, skola handhafvas och inför konungen till afgörande föredragas af en för rikena gemensam utrikesminister. Utrikesministern är chef för utrikesdepartementet, som skall vara i Stockholm.

§ 10.

Till utrikesminister kallar och utnämner konungen en infödd svensk eller norsk man af den evangelisk-lutherska läran. Utrikesministern, som i hvartdera riket eger statsministers värdighet, må icke tillika innehafva eller utöfva annat embete; ej heller må han vara ledamot af riksdag eller storting eller i deras förhandlingar deltaga. Konungen entledigar utrikesministern, när han pröfvar rikenas tjenst det fordra.

Varder utrikesministern hindrad att utöfva sitt embete, förordnar konungen annan till embetet behörig man att under tiden förvalta detsamma. Ej må denne samtidigt utöfva annat embete eller i riksdags eller stortings förhandlingar deltaga. I öfrigt gälle om honom hvad i denna riksakt om utrikesministern sägs.

§ 11.

Utrikesministern åligge att på sätt konungen lämpligast synes bereda de ärenden, som af honom inför konungen föredragas. Vid beredningen af ärenden af större vigt skall utrikesministern meddela sig med en statsminister från hvartdera riket.

§ 12.

Skulle fråga uppstå om att börja krig, inhemtar konungen derom från hvartdera rikets statsråd betänkande jemte berättelse om rikets tillstånd i anseende till dess finanser, försvarsanstalter med mera. Sedan detta skett, sammankallar konungen till ett utomordentligt statsråd utrikesministern, den svenske statsministern, den norske statsministern i Kristiania samt så många af det svenska och det norska statsrådets öfriga ledamöter, som kunna komma tillstädes. I detta statsråd framläggas ej mindre de grunder och omständigheter, som böra komma i öfvervägande, än ock de afgifna betänkandena och berättelserna om rikenas tillstånd. Utrikesministern och de närvarande ledamöterna af rikenas statsråd skola derefter hvar för sig till protokollet yttra sitt af- eller tillstyrkande.

Lag samma vare, då fråga är om att sluta fred; dock att inhemtande af särskilda betänkanden och berättelser om rikenas tillstånd icke i detta fall erfordras.

§ 13.

Utrikes ärenden, som icke omförmälas i § 12, föredragas till afgörande i gemensamt statsråd, bestående jemte utrikesministern af lika många och minst två ledamöter af hvartdera rikets statsråd, bland dem, der ej vigtiga hinder möta, en statsminister från hvartdera riket. Har utrikesministern eller annan rådgifvare, som deltagit i gemensamt statsråd, icke anfört särskild mening till protokollet, vare han för konungens beslut ansvarig såsom hade han styrkt konungen till beslutet.

§ 14.

Utrikes ärende, som tillika angår någotdera rikets inre lagstiftning eller förvaltning, må ej i gemensamt statsråd föredragas till afgörande, med mindre ärendet, i hvad det angår den inre lagstiftningen eller förvaltningen, förut underkastats handläggning i det statsråd, dit detsamma i sådant hänseende enligt denna riksakt eller rikenas särskilda grundlagar hörer.

§ 15.

I ärenden, som förekomma i statsråd, hvarom i § 12 eller 13 förmäles, skola protokoll föras på svenska och norska språken. För utgående expeditioners öfverensstämmelse med protokollen ansvare utrikesministern. Expeditioner, som underskrifvas af konungen, skola för att blifva gällande förses med utrikesministerns kontrasignation.

§ 16.

Alla meddelanden i utrikes ärenden till främmande makter eller konungens sändebud i utlandet skola utan afseende på ärendets beskaffenhet ske genom utrikesministern.

Uti alla förhållanden till främmande makter, så och vid beteckningen af embets- och tjenstemän, som äro gemensamma, nämnas de förenade rikena i den ordning, som hittills för dylika fall varit vedertagen.

§ 17.

Första helgfria dag i mars månad hvarje år skall af riksdag och storting utses en gemensam deputation, bestående af sextio medlemmar, af hvilka hvardera af riksdagens kamrar samt af stortingets afdelningar bland sina ledamöter utser en fjerdedel jemte erforderligt antal suppleanter. Ledamot af någotdera rikets statsråd eller högsta domstol må ej vara medlem af denna deputation eller i val af densamma deltaga.

§ 18.

Den gemensamma deputationen sammanträder utan särskild kallelse första helgfria dag i november månad det år den blifvit utsedd vexelvis i rikenas hufvudstäder, första gången i Kristiania; när synnerligen vigtiga omständigheter dertill föranleda, eger konungen att annan ort inom riket för sammanträdet utsätta. Deputationens sammanträde må icke räcka öfver sex veckor.

Deputationen välje inom sig ordförande och vice ordförande, med iakttagande deraf att ordföranden skall tillhöra det rike, i hvilket deputationen sammanträder, och viceordföranden det andra riket. Den, som erhållit de flesta rösterna, vare vald, och skilje lotten emellan dem, som erhållit lika röstetal.

Vid deputationens öfverläggningar föras protokollen på svenska och norska språken, på hvilka språk äfven expeditioner utfärdas.

Båda exemplaren undertecknas af ordföranden och vice ordföranden.

§ 19.

Utrikesministern, svenske statsministern och norske statsministern i Kristiania ege att deltaga i den gemensamma deputationens öfverläggningar, men ej i besluten. Samma rätt tillkommer annan ledamot af någotdera rikets statsråd, när öfverläggningen angår vidtagande emot honom af åtgärd, som i § 21 eller 24 omförmäles.

§ 20.

Till den gemensamma deputationen öfverlemnar konungen för granskning de protokoll, som under sistförflutna året blifvit förda i statsråd, hvarom i § 12 eller 13 förmäles. Protokoll, hvars hemlighållande konungen med hänsyn till förhållandet till främmande makt finner rikenas väl eller värdighet kräfva, utlemnas dock ej förr än anledningen till hemlighållandet upphört.

Deputationen ege äska de till utlemnadt protokoll hörande handlingar. Sådant protokoll eller handling må ej utan konungens samtycke offentliggöras, der ej offentliggörandet ovilkorligen påkallas för åtgärd, hvarom i § 21 eller 24 förmäles.

I annat fall eller i annan ordning än nu är sagdt må ej utlemnande af protokoll eller handlingar i utrikes ärenden kunna fordras. Ej heller må utan konungens samtycke eller beslut af den i § 22 omförmälda riksrätt någon åläggas att om sådana ärenden lemna upplysning.

§ 21.

Väckes vid den gemensamma deputationens granskning af statsrådsprotokollen fråga, det utrikesministern eller ledamot af någotdera rikets statsråd förbrutit sig på sätt i § 23 sägs, skall deputationen, sedan öfverläggningen derom blifvit afslutad, med sluten omröstning afgöra, huruvida den eller de, emot hvilka anmärkning blifvidt gjord, skola ställas under tilltal inför Sveriges och Norges gemensamma riksrätt.

Åtal vare beslutet, derest hälften af de röstande äro om åtalet ense.

§ 22.

Den gemensamma riksrätten består af de sex främste ledamöterna af hvartdera rikets högsta domstol samt tolf af hvardera riksför-

samlingen valde ledamöter. Sista lagtima riksdag under hvarje valperiod för andra kammaren och sista ordinarie storting under hvarje valperiod välje, riksdagen tolf svenske och stortinget tolf norske män att deltaga i handläggning af de åtal, som under nästföljande valperiod må beslutas. Ledamöter af högsta domstolen eller riksförsamlingen samt embetsmän, som kunna afskedas utan dom, må icke väljas, ej heller i Sverige de, som icke äro valbara till andra kammaren, eller i Norge de, som icke äro valbare till stortinget.

De närmare bestämmelserna om riksrätten och om rättegången vid densamma gifvas i lag, stiftad af konungen med riksdags och stortings samtycke.

§ 23.

Finner den gemensamma riksrätten, att utrikesministern i sin embetsutöfning eller ledamot af någotdera rikets statsråd, när han deltagit i gemensamt statsråd eller i behandlingen af ärende, hvarom i § 12 sägs, begått sådan gerning, som både i Sverige og Norge är straffbar enligt de för statsrådsledamöter gällande ansvarsbestämmelser, döme honom med tillämpning af de bestämmelser, som medföra det lindrigare ansvaret; kan i det ena riket embetets förlust följa å den brottsliga gerningen, må likväl sådan påföljd ådömas, ändock att lindrigare ansvar är i det andra riket föreskrifvet.

Konungen eger benåda från straff, som ådömts af riksrätten. Benådningen må dock ej sträcka sig till den dömdes återinsättande i hans embete eller till återgifvande af behörighet att i någotdera rikets tjenst nyttjas.

§ 24.

Skulle den gemensamma deputationen vid granskning af statsrådsprotokollen finna, att utrikesministern i sin embetsutöfning eller ledamot af någotdera rikets statsråd, när han deltagit i gemensamt statsråd eller i behandlingen af ärende, hvarom i § 12 sägs, icke iakttagit rikenas sannskyldiga nytta, ege deputationen å riksdagens och stortingets vägnar hos konungen skriftligen anmäla sin önskan, att han måtte från embetet skilja den eller dem, emot hvilka anmärkning sålunda blifvit gjord.

För beslut om sådan anmälan fordras, att två tredjedelar af de röstande äro derom ense.

Konungen fäster vid deputationens anmälan det afseende rikenas bästa kräfver.

§ 25.

Allt hvad den gemensamma deputationen vid granskning godkänt eller lemnat utan åtgärd, hvarom i § 21 eller 24 är sagdt, skall anses hafva vunnit decharge och icke någon ny till ansvarighet förbindande granskning i samma ärende derefter vara tillåten.

I andra fall eller i annan ordning, än i denna riksakt stadgas, må icke utrikesministern göras ansvarig för sin embetsutöfning. Hvad nu är sagdt gälle ock om ledamot af någotdera rikets statsråd, i hvad angår hans befattning med ärenden, som skola föredragas i statsråd, hvarom i § 12 eller 13 förmäles.

§ 26.

Sändebud hos främmande makter, embets- och tjenstemän i utrikesdepartementet eller vid beskickningar i utlandet samt konsuler skola vara för rikena gemensamma. Till sådana embeten och tjenster skola utses svenske eller norske män; dock att till konsuler och, der sådant af särskilda omständigheter föranledes, till sändebud äfven utländske män må kunna utses.

Konungen entledigar embets- eller tjensteman, som i denna § afses, när han pröfvar rikenas tjenst det fordra.

Ej må sådan embets- eller tjensteman vara ledamot af riksdag eller storting.

§ 27.

Embets- eller tjensteman, som omförmäles i § 26, svare, der han är svensk eller norrman, för brott eller förseelse i tjensten inför sitt eget lands domstolar enligt de lagar och författningar, som der i allmänhet gälla angående sådana förbrytelser af embets- eller tjenstemän. Utländing svare i ty fall inför domstol i det af rikena, som konungen i hvarje fall bestämmer, och såsom vore han det rikes undersåte.

Embets- eller tjensteman som i denna § afses, må ej för brott eller förseelse i tjensten åtalas med mindre konungen till åtalet gifvit lof; dock vare den, som genom förbrytelsen lidit skada, oförhindrad att såsom tvistemål göra gällande den ersättningstalan, hvartill han anser sig berättigad.

§ 28.

Till bestridande af utgifterna under utrikesdepartementet bidraga rikena efter folkmängden, dock att i fråga om konsulatväsendet rikenas bidrag utgå enligt nu gällande grund, intill dess konungen med den gemensamma deputationens samtycke annorledes bestämmer.

I hvilket förhållande bidragen enligt stadgade grunder skola utgå, fastställes af konungen, hvarje gång för en tid af fem år.

Utrikesdepartementets utgiftsstat utgöres af det för år 1897 utgående anslaget till utrikesministerns aflöning samt de för samma år i denna stat under de särskilda titlarne upptagna utgiftsbelopp, till hvilkas bestridande medel utgå från båda rikena. Ändring i denna utgiftsstat må ej annorledes ske än genom deputationens beslut.

Besparingar, som å någon af titlarne uppstå, eger konungen använda för oförutsedda behof, såvida ej deputationen dertill anslagit särskilda medel.

§ 29.

Har konungen i proposition till den gemensamma deputationen föreslagit ändring i utrikesdepartementets utgiftsstat eller i fråga om grunden för rikenas bidrag till konsulatväsendet, eller har sådan fråga eljest blifvit väckt inom deputationen, skall denna, sedan öfverläggningen i ärendet blifvit afslutad, derom besluta, hvarvid de svenske och de norske medlemmarnes röster särskildt afgifvas och uppräknas. Väckt förslag anses af deputationen antaget, derest mera än hälften såväl af de svenske som af de norske medlemmar, som i omröstningen deltagit, röstat för bifall.

§ 30.

För granskning af utrikesdepartementets räkenskaper skall den gemensamma deputationen hvarje år vid början af sitt sammanträde välja fyra revisorer, två svenskar och två norrmän, jemte erforderligt antal suppleanter; erhålla två eller flere lika röstetal, skilje lotten dem emellan.

Revisorerna sammanträda i Stockholm första helgfria dag i september månad, och skola afslutade räkenskaper för nästföregående kalenderåret då till dem öfverlemnas. Anmärkningar, om hvilka två revisorer äro ense, ingifvas före utgången af samma månad til konungen, hvilken låter inhemta förklaring från vederbörande samt öfverlemnar revisionsberättelsen jemte afgifna förklaringar till den i november månad sammanträdande deputationen.

Deputationen eger, i den ordning § 29 stadgar, besluta att hos konungen göra de framställningar, hvartill revisorernas anmärkningar kunna gifva anledning.

§ 31.

Förutom de ärenden, om hvilka i § 9 stadgas, skola till utrikes ärenden hänföras och såsom sådana behandlas frågor:

1) om utnämnande eller entledigande af utrikesministern och af embets- eller tjensteman, som i § 26 afses;

2) om instruktioner för dessa embets- och tjenstemän;

3) om stadga för konsulatväsendet och grunden för rikenas bidrag till detsamma;

4) om utrikesdepartementets stat och om användande af de på densamma anvisade medel;

5) om åtgärd, som jemlikt § 18, 20, 27, 28 eller 30 på konungen ankommer.

Användning af medel, som särskildt anvisats till hemliga utgifter, beslutes af konungen i närvaro endast af utrikesministern. I dessa ärenden föres ej protokoll; redovisning sker allenast inför konungen.

Utrikesministern har att med konsulatärenden omedelbart taga den befattning, som enligt särskilda föreskrifter må på honom ankomma.

§ 32.

I sammansatt statsråd föredragas till afgörande alla ärenden, i hvilka fråga är:

1) om ändring i eller tillägg till denna riksakt eller successionsordningen;

2) om sådan gemensam lagstiftning, som kan ega rum i öfverensstämmelse med § 22;

3) om åtgärd, som jemlikt § 23 på konungen ankommer;

4) om andra angelägenheter, som enligt denna riksakt äro för rikena gemensamma och icke handläggas enligt § 12, 13 eller 31;

5) om ämnen, som afses i de med anledning af rikenas inbördes gränsförhållande före föreningen afslutna öfverenskommelser;

6) om räkenskapsuppgörelse mellan rikena, så vidt konungens beslut derom erfordras;

7) om andra bestämmelser, hvilka konungen i båda rikenas statsråd funnit böra gifvas gemensamt för rikena, eller om ändring i sådana bestämmelser.

§ 33.

Det sammansatta statsrådet består af lika många och minst tre ledamöter af hvartdera rikets statsråd.

När ärende förehafvas i det sammansatta statsrådet, bestämmer konungen i hvarje särskildt fall, för hvilketdera rikets del ärendet först skall föredragas.

I ärende, som förekommer i det sammansatta statsrådet, skall för hvartdera riket från de statsrådsledamöter, hvilka ej deltaga i detta statsråd, skriftligt betänkande inhemtas, der ej ärendet kräfver så hastigt afgörande, att sådant betänkande ej kan afvaktas. Ledamöterna af hvartdera rikets statsråd äro för sin befattning med dessa ärenden ansvarige, enhvar enligt de i det rike han tillhör för statsrådsledamöter gällande bestämmelser.

Protokoll i sammansatt statsråd skola föras på svenska och norska språken och expeditioner på båda språken i vanlig ordning utfärdas.

§ 34.

Förekommer i någotdera rikets statsråd ärende, som väl icke är af beskaffenhet, hvarom i § 32 förmäles, men som dock angår det andra riket, eger konungen kalla tre ledamöter från det andra rikets statsråd att närvara, då ärendet till afgörande föredrages. Äfven de sålunda tillkallade statsrådsledamöterna hafva att yttra sig under den ansvarighet, som för dem i allmänhet gäller. Afskrift af protokollet i ärendet skall bifogas statsrådsprotokollen i det andra riket.

§ 35.

Konungen skall i båda rikena hafva högsta befälet öfver krigsmakten till lands och sjös. Han allena eger rätt att sammandraga och åtskilja trupper.

Konungens rätt att, för upprätthållande af rikenas neutralitet, derest den vid krig mellan främmande makter af någon bland de krigförande skulle hotas eller kränkas, eller för afvärjande af ett befaradt eller börjadt angrepp mot rikena, mobilisera och förfoga öfver krigsmakten må icke i någotdera riket vara annan inskränkning underkastad, än att trupper, hvilkas tjenstgöringsskyldighet enligt lag är inskränkt till viss ort inom landet, icke må utom denna ort användas utan riksförsamlingens samtycke.

§ 36.

Hvartdera rikets örlogsflagga skall vara en unionsflagga.

§ 37.

Anslaget till konungens hofhållning utgår i hvartdera riket till det belopp, som af riksförsamlingen bestämdes första gången efter det nu regerande konung tillträdde rikenas styrelse. Beviljadt anslag må endast vid tronombyte nedsättas, icke heller må ändring i sådant anslag ske annorledes än genom beslut af den gemensamma deputationen i den ordning § 29 stadgar.

I fråga om anslagen i öfrigt till hof- och slottsstaterna eger hvartdera riket för sig i vanlig ordning besluta; anslag, som beviljats för tronföljaren, må dock ej nedsättas under den tid han är tronföljare.

§ 38.

Vill konungen resa utom Sverige och Norge, inhemtar han deröfver det gemensamma statsrådets tankar.

Företager konungen sådan resa, skall den till tronföljden närmast berättigade bland prinsar, som uppnått myndig ålder och ej äro hindrade af sjukdom eller vistelse utom Sverige och Norge, under konungens frånvaro såsom regent föra rikenas styrelse. Finnes ej sådan prins, utöfvas styrelsen af regentskap, som i § 42 omförmäles.

Har i följd af hinder för prins annan prins eller regentskap öfvertagit styrelsen, frånträde densamma då hindret upphört. Har ej styrelsen af prins öfvertagits inom ett år efter det regentskap tillträdt densamma, ankomme på riksdag och storting att välja regent att föra styrelsen, intill dess densamma kan af tronföljaren öfvertagas.

§ 39.

Varder konungen så sjuk, att han icke vårdar regeringsärendena, förhålles med styrelsen på sätt i § 38 är sagdt.

Lag samma vare, då konungen är omyndig; dock att, der konungen icke fyllt sjutton år, på riksdag och storting ankommer att välja regent att under minderårigheten föra styrelsen.

§ 40.

Är anledning att tronföljden, efter hvad i § 3 sägs, kan tillkomma någon, som vid konungens död ännu icke blifvit född till verlden, förfares emellertid med styrelsen som i § 38 är sagdt.

Finnes, när konungen aflidit, icke någon till tronföljden berättigad prins, och är ej heller sådant fall för handen, som i punkt 1 afses, öfvertages rikenas styrelse, intill dess nyvald konung tillträdt konungavärdigheten, af regentskap, derest ej styrelsen redan föres af regent, i hvilket fall denne fortfar att under tronledigheten förestå densamma.

§ 41.

Till regent kan väljas furstlig person, man eller qvinna, eller enskild man.

Regent må ej vara regerande furste eller undersåte i främmande stat.

§ 42.

Regentskapet, hvilket har sitt säte i Stockholm, utgöres af två statsrådsledamöter från hvartdera riket. Medlemmarne utses af konungen, när han förer styrelsen, eljest för hvartdera riket af dess statsråd. Varder medlem hindrad att deltaga i styrelsen, välje statsrådet i det rike, till hvilket han hörer, annan af sina ledamöter att under tiden i regeringen inträda.

I regentskapet föres ordet vexelvis, en vecka hvarje gång, af den främste närvarande ledamoten af hvartdera rikets statsråd; och afgöres genom lottning, huruvida svensk eller norrman första veckan skall vara ordförande. Regentskapet kan dock utse en af sina medlemmar till ständig ordförande, derest tre medlemmar om valet äro ense.

Regentskapets samtliga medlemmar skola vid ärendenas afgörande vara tillstädes; dock må, om ärende ej tål uppskof, beslut fattas i närvaro af en medlem från hvartdera riket. I händelse af skiljaktiga meningar bestämmes beslutet efter de flesta rösterna. Äro rösterna lika delade, gälle i sådant ärende, som föredrages i det ena rikets statsråd, den mening, som biträdes af främste närvarande statsrådsledamoten från det riket, men eljest ordförandens mening.

§ 43.

Regent eller regentskap förer styrelsen i konungens namn samt med samma makt och myndighet som konung.

Jemväl i öfrigt skall hvad i denna riksakt och rikenas särskilda grundlagar är om konungen och konungamaktens utöfning stadgadt i tillämpliga delar gälla om regent och regentskap.

§ 44.

Ankommer enligt § 38 eller § 39 på riksdag och storting att välja regent, skall den, som förer styrelsen, för riksdag och storting å en och samma dag framlägga proposition, deri regent föreslås eller hemställan göres, att regentval ej anställes. Ledamot af riksdag eller storting ege inom fyra dagar efter pro-

positionens framläggande föreslå regent. Har icke förslag om regentval blifvit i nu föreskrifven ordning väckt, eller besluter någondera riksförsamlingen, att regentval ej skall anställas, fortfare den bestående styrelsen.

§ 45.

Finnes icke någon till tronföljden berättigad prins, och är ej heller anledning, att tronföljden, efter hvad i § 3 sägs, kan tillkomma någon, som ännu icke blifvit född till verlden, eger konungen föranstalta om tronföljareval. Vill konungen föreslå tronföljare, framlägger han för riksförsamlingarna å en och samma dag proposition derom; och ege ledamot af riksdag eller storting inom fyra dagar efter propositionens framläggande föreslå tronföljare.

§ 46.

Finnes, när konungen aflidit, icke någon till tronföljden berättigad prins, och är ej heller sådant fall för handen, som i § 40, punkt 1 afses, skall nytt konungahus utkoras. Regent eller regentskap skall för riksdag och storting, derest de äro samlade, å en och samma dag, senast den trettionde efter det den händelse inträffat, som föranleder konungavalet, framlägga proposition, deri konung föreslås. Inom fyra dagar efter propositionens framläggande ege ledamot af riksdag eller storting föreslå konung.

Är någondera riksförsamlingen ej samlad, skall regent eller regentskap genom kungörelse, som införes i allmänna tidningarna sist å åttonde dagen efter det den händelse inträffat, som föranleder konungavalet, inkalla riksförsamlingen till viss dag mellan den tjugonde och den trettionde efter kungörelsens införande. Skola båda riksförsamlingarna inkallas, skall kungörelsen i båda rikena å en och samma dag i allmänna tidningarna införas och riksförsamlingarna till en och samma dag inkallas. Proposition om konungavalet skall för riksförsamlingarna framläggas å en och samma dag, senast den åttonde efter den, till hvilken inkallelsen skett. Inom fyra dagar efter propositionens framläggande ege ledamot af riksdag eller storting föreslå konung.

Skulle regent eller regentskap försumma att å föreskrifven tid sammankalla någondera riksförsamlingen, åligger det ovilkorligen den eller de embetsmyndigheter, som rikets grundlag bestämmer, att derom skyndsammast gå i författning. Riksförsamlingen sammanträder i detta fall å trettionde dagen efter det den händelse inträffat, som föranleder konungavalet.

§ 47.

Skall val jämlikt § 44, 45 eller 46 anställas, och har den för förslags väckande bestämda tid gått till ända, skola å åttonde dagen derefter riksdag och storting företaga valet.

Härvid skall af hvardera riksförsamlingen väljas en person; andra må ej komma under omröstning än de, som i enlighet med denna riksakts bestämmelser blifvit inom någondera riksförsamlingen föreslagna.

Falla båda riksförsamlingarnas val på samma person, vare han lagligen vald. Stanna riksförsamlingarna vid val till tronföljare eller regent i olika beslut, vare frågan förfallen. Sker det vid konungaval, framlägge regent eller regentskap för nästa lagtima riksdag och ordinarie storting ofördröjligen, sedan den gemensamma deputationen blifvit utsedd, proposition om valet. Stanna riksförsamlingarna, sedan ärendet undergått ofvan föreskrifna behandling, ånyo i olika beslut, varde ärendet förvisadt till deputationen, hvilken för detta fall förstärkes med tjugo medlemmar, utsedde i den ordning § 17 stadgar.

Deputationen sammanträder å fjortonde dagen efter riksförsamlingarnas beslut i Karlstad. Deputationens medlemmar från hvartdera riket välje inom sig ordförande. Vid deputationens sammanträde föres ordet vexelvis, en dag i sender, af svenske och norske ordföranden efter ordning, som vid sammanträdets början genom lottning bestämmes.

Då öfverläggningen, som skall hållas hemlig och hvaröfver protokoll ej må föras, blifvit afslutad, anställes sluten omröstning, hvari deputationens alla åttio medlemmar skola deltaga och hvarvid hvar och en af dem röstar på en person. Erhåller någon vid denna omröstning tre fjerdedelar af

rösterna, vare han till konung utkorad; falla rösterna annorledes, anställes i samma ordning ny omröstning. Erhåller ej heller då någon tre fjerdedelar at rösterna, skrides till omröstning mellan de två, på hvilka riksförsamlingarnas val fallit. Vid denna omröstning vare den till konung vald, som erhållit mera än hälften af rösterna.

Öfver omröstningen skola protokoll föras på svenska och norska språken och skola båda exemplaren genast underskrifvas af deputationens medlemmar, det svenska exemplaret först af de svenske medlemmarne och det norska exemplaret först af de norske, samt derefter af ordförandena förseglas och samma dag afsändas, det svenska exemplaret till Sveriges riksdag under adress till kamrarnes talmän och det norska exemplaret till Norges storting under adress till stortingets president.

Varder vid konungaval icke någon till konung utsedd, skall regent eller regentskap foga anstalt om nytt val, så snart utsigt till lyckligare utgång visar sig och senast inom tre år; riksförsamlingarna dock förbehållet att, när de derom blifva ense, sjelfva om nytt val förordna.

§ 48.

Denna riksakt eger i Sverige och Norge kraft och giltighet såsom grundlag, men gäller framför rikenas särskilda grundlagar.

Öfver rikenas särskilda grundlagar eger hvartdera riket sjelft råda. Ändring i eller tillägg till sådan grundlag må icke ske utan samtycke af konungen och riksförsamlingen i det rike, för hvilket grundlagen gäller.

Ändring i eller tillägg till riksakten eller successionsordningen kan endast ske genom konungens samt riksdags och stortings sammanstämmande beslut och i öfrigt för hvartdera riket i den ordning, som der är för grundlagsändring stadgad; dock att konungens sanktion kan meddelas inom sextio dagar efter det den riksförsamling åtskilts, som senast antagit ändringen eller tillägget.

Genom denna riksakt upphäfvas riksakten af den 6 augusti 1815 och ändras hvad successionsordningen den 26 september 1810 innehåller stridande mot hvad här ofvan stadgas.

Förslag

till Lag om Sveriges och Norges gemensamma riksrätt och rättegången derstädes.

Utöfver hvad i riksakten föreskrifves skall om Sveriges och Norges gemensamma riksrätt och rättegången derstädes gälla hvad i denna lag stadgas.

§ 1.

Den gemensamma riksrätten sammanträder i hufvudstaden i det af rikena, hvilket den eller de tilltalade efter sin nationalitet tillhöra. Äro de tilltalade af olika nationalitet, bestämmes orten för sammanträdet efter utrikesministerns nationalitet, derest han är tilltalad, men eljest genom lottning, som inför den gemensamma deputationen verkställes.

§ 2.

Har den gemensamma deputationen, efter hvad § 21 riksakten stadgar, beslutit anställa åtal, skall beslutet genom ordförandens försorg ofördröjligen meddelas främste ledamoten af högsta domstolen i det rike, der riksrätten skall sammanträda. Denne har att efter samråd med åklagaren utfärda nödiga kallelser och bestämma dag för riksrättens sammanträde, hvilken dag ej må sättas tidigare än två eller senare än fyra månader efter det deputationen åtskilts.

§ 3.

Ordförande i riksrätten vare i hvarje särskildt fall den främste närvarande ledamoten af högsta domstolen i det rike, der riksrätten sammanträder.

§ 4

I riksrätten må ej såsom vald ledamot någon taga säte, som är i den ställning, att han enligt § 22 riksakten icke skulle vara valbar.

Ej heller må någon såsom ledamot af riksrätten deltaga i handläggning af mål, deri han enligt de i båda rikena gällande bestämmelser om rättegången i brottmål skulle vara obehörig att döma.

Vid pröfning af fråga om ledamots behörighet afträder från rätten den, som frågan angår, och tillika, efter lottning, en af ledamöterna från andra riket.

§ 5.

I behandlingen af hvarje mål, som inför riksrätten anhängiggöres, skola högst tolf och minst åtta af riksrättens ledamöter deltaga. Riksrätten pröfve dock samfäldt, hvad såsom särskildt mål skall anses och huruvida någon af riksrättens ledamöter är obehörig att i rätten sitta.

Derest ledamot af någotdera rikets högsta domstol befunnits obehörig eller eljest är hindrad, inträder annan af domstolens ledamöter i den ordning § 22 riksakten stadgar.

§ 6.

För hvarje mål skall den tilltalade bland dem af riksrättens ledamöter, som icke befunnits obehörige eller eljest äro hindrade, utesluta så många, att allenast tolf ledamöter

återstå. Af dessa skola sex vara från hvartdera riket, deraf minst två af riksförsamlingen valde och minst två ledamöter af högsta domstolen. Äro i ett mål flere tilltalade, skall, der de ej om annat åsämjas, derjemte vid uteslutningen så förfaras, att riksrätten kommer at bestå af tre ledamöter bland de af hvardera riksförsamlingen valde och tre af hvardera högsta domstolens ledamöter; sämjas de tilltalade ej derom, hvilka skola uteslutas, gifve, särskildt för de af hvardera riksförsamlingen valde och för hvartdera rikets högsta domstols ledamöter, upp en man hvar til uteslutning och fortfare dermed så länge antalet af dem, som skola uteslutas, förslår till lika uteslutning för alla de tilltalade; skall ytterligare någon uteslutas, varde lottning anställd mellan dem, hvilkas uteslutande yrkas. Underlåter tilltalad att behörigen verkställa uteslutning, varde ock genom lottning utrönt, hvilka å hans vägnar skola uteslutas.

När ledamöterna i riksrätten sålunda för ett mål bestämts, fortfare de i denna egenskap, till dess målet slutligen afgjorts.

Afgår emellertid någon af riksrättens ledamöter och blifva ledamöterna från ena riket derigenom färre än från det andra, varde det öfverskjutande antalet genom lottning uteslutet.

Skulle för något mål antalet af riksrättens ledamöter nedgå under åtta, förfares ånyo på sätt ofvan i denna § stadgas.

§ 7.

Om åtalets utförande och rättegången vid riksrätten gälle, der ej i denna lag annorlunda stadgas, i tillämpliga delar hvad i det rike, der riksrätten i hvarje fall sammanträder, är stadgadt om ransakning vid dess särskilda riksrätt.

§ 8.

Domstolar och andra myndigheter i hvartdera riket vare pligtiga att för målens utredning lemna riksrätten det bistånd, som må påfordras och lagligen kan lemnas åt rikets särskilda riksrätt.

Till riksrätten kunna inkallas vittnen från hvartdera riket, dock att ledamot af riksrätten ej må höras såsom vittne med mindre rätten dertill gifvit lof. Rätten bestämmer den ersättning, som bör tillkomma vittne.

I öfrigt vare riksrätten i förhållande till enskild person i hvartdera riket ansedd såsom inländsk domstol.

§ 9.

Vid omröstning till dom gälle den mening, som med eller utan sammanjemkning omfattas af flere än halfva antalet domare, eller, der rösterna äro lika delade, deras mening, som fria.

§ 10.

Riksrättens dom ege i båda rikena laga kraft och varde utan afseende å den dömdes nationalitet befordrad till verkställighet; dock må dödsstraff eller frihetsstraff ej gå i fullbordan annat än i det rike, som den dömde tillhör.

Straff, derifrån konungen enligt § 23 riksakten eger benåda, må ej verkställas, innan konungen om verkställigheten förordnat.

Yttrande

angående särskilde §§ i Förslag till Riksakt.

Utöfver hvad i den allmänna motiveringen till vårt riksaktsförslag anförts, synas följande §§ i detsamma, hvilka innehålla stadganden, afvikande från öfrige svenske komitémedlemmars förslag, gifva anledning till särskilda uttalanden.

§ 2. Konungens rätt och skyldighet att allena besluta gäller i alla regeringsmakten tillkommande ärenden, således äfven i dem, som afgöras i rikenas särskilda statsråd. Annat undantag från denna äfven af öfrige svenske komiterade förutsatta regel får icke ske än det i mom. 2 nämnda, som medgifver konungen rätt att i vissa fall öfverlemna beslutanderätten till rikets statsråd eller afdelning deraf. Begränsningen till sådant inrikes ärende, som allenast angår det ena riket, föranledes af stadgandena i §§ 32 och 34.

§ 9. Utelemnandet af en bestämmelse, att de af konungen afslutade förbund, traktater etc. skola meddelas båda riksförsamlingarna eller endera, sammanhänger med stadgandet i § 17 om en för rikena gemensam deputation. Man lärer emellertid ej behöfva hysa någon fruktan för, att konungen skall utan giltiga skäl underlåta att offentliggöra öfverenskommelser med främmande makter, som det kan vara af verkligt intresse för något af folken att känna.

§ 10. Såväl utrikesministern som dennes vikarie äro uteslutna ifrån deltagande i de särskilda riksförsamlingarnas förhandlingar. Grunden härtill är den, att utrikes ärendena hafva sitt parlamentariska forum i den för rikena gemensamma deputationen. Angår ett utrikes ärende tillika någotdera rikets inre lagstiftning eller förvaltning och ärendet i denna senare egenskap skall af någondera riksförsamlingen handläggas, tillkommer det detta rikes statsrådsledamöter att inför riksförsamlingen uppträda.

§ 13. Benämningen «gemensamt» statsråd har föredragits framför «ministerielt», enär sistnämnda benämning lätt gifver anledning till en missuppfatning i fråga om denna utrikeskonseljs konstitutionella beskaffenhet. I sjelfva verket hafva nemligen enligt förslaget de i nuvarande ministeriella konselj förekommande ärenden öfverflyttats till ett af statsrådsledamöter från båda rikena bestående gemensamt statsråd.

§ 16. I alla förhållanden till främmande makter skola således, på sätt hittills skett, förenade rikena benämnas konungarikena Sverige och Norge och följaktligen konungen bära titeln konung af Sverige och Norge.

Då man icke på allvar torde kunna ifrågasätta benämningen Norge och Sverige samt en och samma titulatur alltid bör användas, synas tillräckliga skäl finnas såväl för ofvannämnda stadgande som för bestämmelsen, att gemensamma embets- och tjenstemän skola på liknande sätt betecknas.

§ 17. Antalet suppleanter eger hvar och en af valkorporationerna sjelf bestämma.

Suppleanterna inträda blott i stället för de af samma valkorporation valda medlemmar.

§ 18. Att den gemensamma deputationen skall hafva sitt första ordinarie sammanträde i Kristiania, har föreskrifvits för att af förslaget otvetydigt må framgå, att de formella företräden, som i vissa fall måst gifvas Sverige t. ex. i fråga om konungens residens, titulatur o. s. v., icke afse att innebära någon som helst rubbning af den såsom grund för rikenas inbördes ställning antagna likställigheten.

I denna § anser undertecknad Alin ett så lydande stadgande böra intagas:

«Konungen eger rätt att med upplösande af riksdag eller storting förordna om nya val, när han så för godt finner. När konungen sig af denna rätt begagnar, upphör deputationens verksamhet, till dess nya medlemmar i deputationen för den riksförsamling, som trädt i den upplöstas ställe, blifvit utsedde i den ordning § 17 stadgar».

§ 19. För sådana fall, då öfverläggningen inom den gemensamma deputationen icke afser åtal eller anmälan till entledigande af vanlig statsrådsledamot, har något behof af sådan statsrådsledamots närvaro i deputationen ej ansetts föreligga. Den svenske statsministern och den norske statsministern i Kristiania synas i alla frågor utom de nämnda kunna lämpligen ensamma representera rikenas statsråd. Att utriksministern eger deltaga i deputationens öfverläggningar, sammanhänger på det närmaste med grunden för sistnämnda institutions införande.

§ 20. Den gemensamma deputationen sammanträder i november, hvarför stadgande måst gifvas om öfverlemnande af protokollen för sistförflutna året, icke för sista kalenderåret. Meningen är, at protokollen intill dagen för deputationens första sammankomst skola öfverlemnas.

Vi hafva icke ansett nödigt uttryckligen föreskrifva, att protokoll, som till deputationen öfverlemnats, eller handling, som deputationen egt äska, äfven kan af riksrätt infordras, ty detta följer af deputationens och riksrättens ömsesidiga ställning till åtalet.

§ 21. Den här gifna bestämmelsen om sättet för åtals beslutande lemnar möjlighet öppen för den gemensamma deputationens såväl svenske som norske medlemmar att genomdrifva ett åtal emot utrikesministern och de inför den gemensamma riksrätten ansvarige ledamöterna af någotdera rikets statsråd. Den åsigten, att med afseende på de sistnämnde åtal borde få väckas endast af representanter från det rike, statsrådsledamoten tillhör, synes oss stå i tydlig strid emot grundsatsen om gemensam ansvarighet.

§ 22. Vid denna §:s affattning hafva vi utgått derifrån, att rättvisa och billighet måste anses förhindra hvartdera riket att gå in på bestämmelser, som ålägga utrikesministern eller de statsrådsledamöter, som med utrikes ärenden tagit befattning, straffrättsligt ansvar i andra fall, än då sådant eger rum i fråga om rikets statsrådsledamöters embetsutöfning i öfrigt. Allra minst antaglig synes en afvikelse från denna grundsats i den riktning, att i stället för den i Sveriges regeringsform antagna princip i fråga om statsrådsledamöters juridiska ansvar godkännes den uppfattning, som med stöd af norska grundlagens § 30 gjort sig gällande i Norge.

§ 25. Till denna § anser undertecknad Alin böra fogas följande tillägg:

«Derest ledamot af någotdera rikets statsråd i andra fall än i föregående §§ nämnts skall för embetsförbrytelser svara inför domstol, gälle hvad rikets särskilda grundlag stadgar; dock må i sådan riksrätt antalet ledamöter, som tillhöra rikets högsta domstol, ej understiga hälften.»

§ 28. När ny grund för rikenas bidrag till konsulatväsendet bestämmes, kommer tydligen dervid at lösas frågan om konsulatafgifterna samt sättet för deras uppbärande och redovisning. Skulle dessa afgifter dervid i någon betydligare mån nedsättas eller den vissa konsuler tillkommande rätten att såsom

sportler behålla dessa afgifter upphöra, måste titeln «konsulsstaten» i utrikesdepartementets utgiftsstat ökas med motsvarande belopp.

§ 29. Derest utrikesdepartementets inkomststat framlägges för den gemensamma deputationen, meddelas densamma deputationen endast till kännedom, ty inkomststaten utgör endast resultatet af en af konungen med tillämpning af gällande stadganden gjord fördelning af kabinettskassans och konsulskassans utgiftssummor på de båda rikena.

§ 33. Skiljaktigheterna mellem de båda svenska förslagen beträffande de i denna § behandlade frågor bero uteslutande derpå, att enligt vårt förslag utrikesministern icke har säte i sammansatt statsråd.

§ 34. I motsats till den uttryckliga föreskriften i nu gällande riksakt § 5, at når i någotdera rikets statsråd ämnen förehafvas, som angå båda rikena, vissa ledamöter af det andra rikets statsråd skola der hafva säte och stämma, stadgar förevarande § konungens rätt, ej skyldighet, att i alla sådana fall, der § 32 ej är tillämplig, tillkalla tre statsrådsledamöter från det andra riket. Äfven när konungen begagnar sig af denna rätt, upphör dock icke statsrådet att vara ett särskildt statsråd. Att emellertid de tillkallade statsrådsledamöterna äro ansvarige för sina råd, sammanhänger med den i § 2 fastslagna regeln, att de rådgifvare, hvilkas råd konungen inhemtar vid regeringsärendens afgörande, skola vara ansvarige.

§ 37. Båda rikena måste anses skyldiga at bidraga til bestridande af kostnaderna för det gemensamma konungahuset. Endast beträffande anslaget till konungens hofhållning torde emellertid statsrättsliga skäl kräfva, att rikena i fråga om anslagens belopp blifva af hvarandra ömsesidigt bundna. Hvad hvartdera riket vid nu regerande konungs tronbestigning af fri vilja anslog til konungens hofhållning, torde lämpligen kunna fastslås såsom normalanslag, så mycket mer som dessa anslagsbelopp äro afpassade efter rikenas folkmängd. Utan samtycke af den gemensamma deputationen i den ordning § 29 stadgar, d. v. s. utan samtycke från båda rikenas sida, får enligt förevarande § icke någotdera rikets anslag ändras. Den föreslagna inskränkningen i rätten att nedsätta ett till konung eller tronföljare beviljadt anslag afser endast att ställa desse i samma ekonomiskt oberoende ställning som rikenas gemensamma embets- och tjenstemän.

§§ 42 och 43. Den ansvariga interimsregeringens utbytande emot ett oansvarigt regentskap har föranledts af rikenas obestridliga intresse, att denna interimsstyrelse medför så liten rubbning som möjligt i deras konstitutionella förhållanden. Hvartdera rikets statsråd kommer nemligen att till regentskapet, deremot icke till en interimsregering, intaga samma ställning som till konung eller regent. Regentskapet, såsom en kollektiv personlighet, träder i alla förhållanden i konungens ställe. Reglerna för fattandet af regentskapets beslut vid styrelsens förande angifvas i § 42. Bestämmelserna åter om statsrådsledamöternas verksamhet och ansvarighet äro desamma, som gälla, när konungen sjelf förer styrelsen.

På grund af den ställning, rikenas statsråd sålunda intaga i förhållande till regentskapet, har det icke ansetts lämpligt att ovilkorligen föreskrifva, att en statsminister från hvartdera riket skall vara medlem af regentskapet. Särskildt i Sverige skulle en dylik föreskrift medföra, att statsrådet förlorade sin ledande man, något som lätt kan tänkas medföra känbara olägenheter.

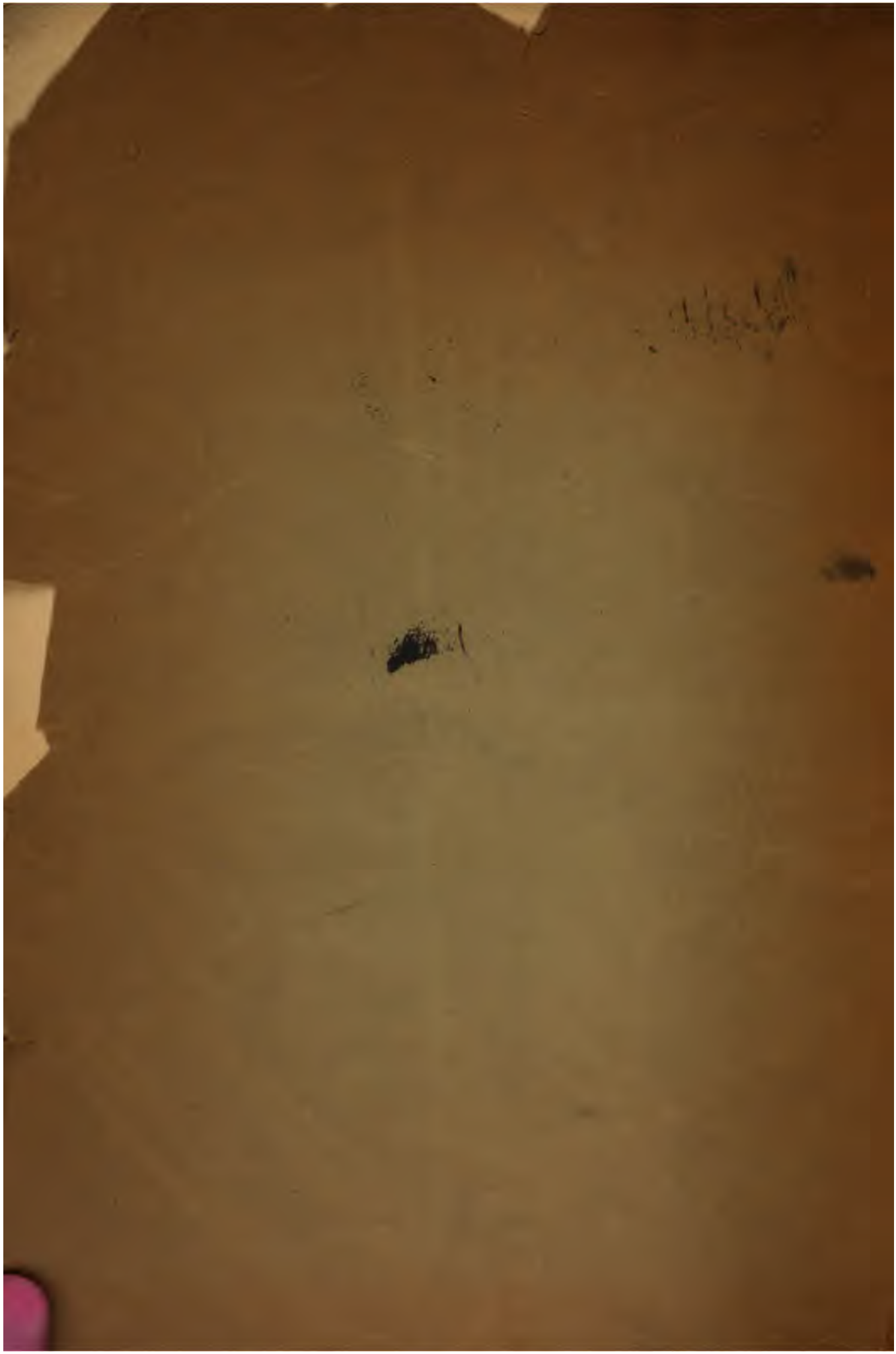
I stället för de statsrådsledamöter, som ingå såsom medlemmar af regentskapet, kunna andra statsrådsledamöter förordnas, för så vidt rikenas grundlagar derom innehålla föreskrifter.

§ 47. I likhet med nu gällande riksakt saknar vårt förslag bestämmelser om en förberedande omröstning inom en för rikena gemensam nämnd, innan riksförsamlingarna företaga valet af konung, tronföljare eller regent. Vid tronföljare- eller regentval synes oss nemligen en dylik förberedande handläggning olämplig, vid konungaval rent af farlig. De förberedelser, som vid dessa val icke lära

uteblifva, torde bäst tjena sitt ändamål genom att ega en uteslutande konfidentiel karaktär.

I motsats åter till såväl nu gällande riksakt som det af öfrige svenske komitémedlemmar afgifna förslag hafva vi förkastat tanken att vid konungaval låta den förseglade sedeln fälla utslaget, när riksförsamlingarnas val fallit på olika personer och inom den med valet derefter betrodda valnämnden erforderlig majoritet icke uppnåtts. Till stöd för den utväg, vi anvisat till frågans lösning, kunna vi åberopa 1865 års unionskomités enhälliga uttalande. Med nämnda komité måste man enligt vår mening vara ense, när den säger, att det resultat, som med gällande bestämmelser vid konungaval ovilkorligen vinnes, kan blifva vådligare eller sämre än intet. Det synes då vara vida att föredraga att, såsom vårt förslag stadgar, regent eller regentskap fortfar att föra rikenas styrelse, i afvaktan på att enighet mellan riksförsamlingarna eller erforderlig majoritet inom valnämnden slutligen uppnås.

§ 48. Vi hafva velat här uttryckligen påpeka, att stadgandet i mom. 1 af denna §, jemfördt med föreskrifterna i §§ 3 och 22, medför, att successionsordningens stadganden om tronföljden och den i sistnämnda § omförmälda lagens bestämmelser om riksrätten och om rättegången vid densamma gälla framför de särskilda grundlagarnes föreskrifter i dessa ämnen.

Stockholm den 29 januari 1898.

Oscar Alin. **Ernst Trygger.**